



USAID | **BOLIVIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ESTUDIO SOBRE EL CATASTRO EN BOLIVIA

FACTIBILIDAD POLITICA Y SOCIAL

DECEMBER 2005

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Chemonics International Inc.

The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

INDICE

CAPITULO UNO: INTRODUCCION	
1.1 Antecedentes	6
1.2 El problema	6
CAPITULO DOS: CONTEXTO GENERAL	
2.1 El peso de la historia	8
2.2 El marco institucional	9
CAPITULO TRES: EL CATASTRO RURAL Y URBANO MARCO JURIDICO	
3.1 La propiedad de bienes inmuebles.....	12
3.2 Del registro de la Propiedad.....	14
3.3 Catastro.....	15
3.4 Régimen Tributario a la Propiedad.....	16
CAPITULO CUATRO: ESTADO DE SITUACION	
4.1 De la propiedad.....	18
4.2 El Registro de la Propiedad.....	20
CAPITULO CINCO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	

INTRODUCCION

CAPITULO UNO

1.1 ANTECEDENTES

El título del Estudio invita a un análisis político y social acerca de la factibilidad del Catastro en Bolivia. En los Términos de Referencia se precisa que se trata de un análisis del estado de situación jurídico, institucional y tributario de este organismo.

En los Antecedentes de los TdR se explica que una serie de dificultades de orden jurídico e institucional por una parte (*“falta de claridad jurídica y tributaria”*) y, por otra, de orden político (*“falta de interés”* por parte de algunos actores como los municipios) dificultan la ejecución del catastro. El resultado es que *“no existe ningún municipio de Bolivia que tenga un catastro que incluya propiedades rurales y urbanas.”*¹.

Es muy importante destacar que esta percepción de la dificultad en la ejecución de procesos de catastro municipal sucede luego de cerca de 10 años de vigorosos esfuerzos en esta dirección. En efecto, tanto la Ley de Participación Popular (1994) como la Ley INRA (1996) establecen normas de registro catastral con fines impositivos. Desde entonces se han desplegado importantes esfuerzos políticos, financieros y técnicos (incluyendo un auge de tecnologías de registro informático georeferenciado). Sin embargo, a un año para que se cumpla el plazo otorgado por ley a los procesos de saneamiento y registro los resultados son modestos.

Más aun, el tema de la tierra especialmente rural, sigue siendo un problema estructural del estado y la sociedad boliviana. La disputa por su posesión genera conflictos que trascienden este ámbito y amenazan la estabilidad de la democracia, el Estado e incluso la unidad de la República.

1.2 EL PROBLEMA

El presente Estudio solicita analizar las causas que expliquen, en un grado razonable, porque los resultados de los esfuerzos en relación al Catastro tanto rural como urbano han sido modestos, especialmente dados los esfuerzos realizados. Los TdR establecen además, que la búsqueda de estas causas no se realice en el campo técnico tradicional donde se han desarrollado las principales iniciativas catastrales, sino en el ámbito jurídico, institucional y tributario.

La hipótesis que intentaremos demostrar consiste en que **los** problemas centrales para la factibilidad del catastro en Bolivia son efectivamente, de orden predominantemente institucionales y políticos, antes que solamente técnico. Por una parte, el catastro es parte de una intrincada trama de instituciones (reglas de juego) y organismos (actores) tanto formales como informales con una larga historia de descoordinación,

¹ Términos de Referencia. Antecedentes.

sobreposición de funciones y discrecionalidad que inhiben su desarrollo². Pero además, en tanto instrumento de registro de los datos legales, físicos, económicos y fiscales de la propiedad inmueble³ está inmerso en el complejo debate estructural y político en torno a la tierra.

El Catastro contribuye a una identificación clara de los derechos de propiedad. Esta claridad permite a su vez la baja en los costos de transacción y con ello un aumento de los intercambios en el mercado que permite su ampliación y la generación de más riqueza. En la perspectiva de la mayor parte de los organismos de cooperación que contribuyen con el proceso de saneamiento de tierras y catastro del INRA, es este aspecto de claridad de la propiedad es el que permite a los productores agropecuarios el ingreso al mercado, especialmente financiero. De donde resulta que la construcción de mercado interno y el acceso al crédito son objetivos estratégicos de mayor envergadura que la generación de impuestos locales.

Esta hipótesis trataremos de presentarla en dos dimensiones. En la primera parte, denominada Contexto General, presentaremos la dinámica de la tierra y su registro desde una perspectiva de larga duración, que ha generado procesos histórico-estructurales de constricción del desarrollo (path dependences); y además, como parte de dinámicas institucionales generales para el conjunto de la administración pública nacional.

En la segunda parte, “El Catastro Rural y Urbano”, desde una perspectiva del presente, presentaremos primero, una visión legal y neutra relativa a la propiedad, su registro y sistema tributario actualmente en vigencia. A continuación, complementaremos la información con un análisis del estado de situación en que se encuentran los procesos mencionados, tratando de inquirir en la institucionalidad informal generada en torno a ellos. Es decir, mostrando algunos rasgos del funcionamiento y valoración catastral que suceden más allá de la ley, pero que de hecho determinan su desarrollo.

² Los conceptos de instituciones entendidas como reglas de juego, organismos como actores, e instituciones formales e informales y de path dependence están tomados de la teoría de economía institucional desarrollada por D. North en *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York. Cambridge University Press, 1990.

³ D.S. 25.100. Art. 3. de 15 de junio de 1998.

CONTEXTO GENERAL

CAPITULO DOS

2.1 EL PESO DE LA HISTORIA

Parte de las razones que explican la situación actual de los procesos de tenencia, saneamiento y registro de la tierra están en problemas que tienen un largo pasado⁴.

Una serie de procesos históricos negativos que no han logrado, pese a varios esfuerzos, ser revertidos, están vinculados al posicionamiento geográfico de Bolivia y sus problemas de territorio⁵. De esta situación material básica devienen dos grandes áreas de constricción. Por una parte, las asociadas a la vulnerabilidad geopolítica y a las relaciones internacionales, especialmente fronterizas. Por otra y vinculadas a nuestro Estudio, problemas de fragmentación e incomunicación regional, que devienen en dificultades para la creación de mercados internos y de acceso a mercados internacionales.

A lo anterior puede sumarse las formas diferenciadas de ocupación territorial durante la colonia española y su desarrollo posterior durante la República en la región andina y las tierras bajas, generando tipos o modelos de ruralidad distintos y débilmente comunicados.

En la región andina, de vocación económica minera, se relegó a la población indígena hacia las zonas rurales, despojándola en alto grado de sus capacidades originales de organización, producción e intercambio. El resultado parece aproximarse a un tipo de ruralidad marginada del mercado, anclada en procesos de producción de subsistencia, con formas de intercambio de tendencia premercantil y poco proclive al desarrollo de mercados formales. La República no solo intensificó estos procesos, con un incesante asedio a las propiedades comunitarias indígenas, como la famosa Ley de Exvinculación del Presidente Melgarejo, sino con el mantenimiento del Impuesto Indigenal que hasta 1880 fue la principal fuente de ingresos del Estado⁶.

Por el contrario, en las tierras bajas, lejanas aunque no ajenas a la minería, se desarrolló una sociedad de vocación agraria, dirigida por españoles y criollos, basada en el desplazamiento casi total de la organización y tecnología indígena y el uso compulsivos de ésta como mano de obra⁷. Esta característica permitió el desarrollo de una temprana tendencia a la productividad, competitividad y mercado de tipo occidental.

⁴ Véase Anexo No. 1 “Notas para una historia institucional de la tierra y su registro”.

⁵ Matus. *Obstáculos y promesas del desarrollo en Bolivia: claves históricas y territoriales*. IIG. Plural. La Paz. 2003

⁶ El asedio sobre las tierras indígenas andinas fue tal que las comunidades insistían en pagar el impuesto indigenal solo para demostrar su derecho propietario. M.D. Demélas. *La invención política*. Lima. 2003.

⁷ David Block *La cultura reduccional de los llanos de Mojos*. Sucre. 1997.

Cabe mencionar, solo para recordar, que la Revolución Nacional de 1952 y, de manera especial la Reforma Agraria de 1953 representan, entre otros, dos grandes hitos de la historia republicana: 1°. El primer paso para incorporar a la población indígena andina a la ciudadanía boliviana, reparando los evidentes daños del período de patronaje; 2° el primer paso en gran escala para la comunicación e integración entre las regiones andina y de tierras bajas. Insistimos en aquello de “primer paso” y no el último. El 52 inició un proceso complejo que no ha concluido.

Estas dos grandes regiones del país, con sus tipos de ruralidad diferenciados y con excepciones que merecen estudio, comenzaron a comunicarse prácticamente recién a partir de 1953, cuando se inició la Reforma Agraria. Sobre la base del Plan Bohan, esta intentó solucionar los problemas demográficos, económicos y políticos rurales andinos propugnando la expansión de la frontera agrícola hacia las tierras bajas, la diversificación agrícola y productiva y alentando procesos de colonización. Se partía de la visión de unas tierras bajas “baldías”, ocupadas en su mayor parte por “indios selvícolas” en “estado salvaje”⁸.

El contacto así iniciado en 1953 entre ambos tipos de ruralidad está todavía en pleno proceso. Se desarrolla principalmente, no exclusivamente, en el escenario de las tierras bajas. Allí, en procesos de sobreposición complejos y no exentos de conflictividad, los migrantes “collas” buscan en las tierras bajas no solo la tierra, sino la oportunidad de participación en el mercado y de inclusión social que la sociedad andina les suele negar. Otros trasladan allí su visión premercantil y redistributiva; y los más, viven con angustia la resolución del conflicto de ambas visiones, expresadas ya en paradigmas e instrumentos políticos en pugna. Por su parte, los actores tradicionales de las tierras bajas que, sobre la base de su ruralidad mercantil ya han iniciado un vigoroso proceso de diversificación económica que los ha puesto a la cabeza de la economía nacional, enfrentan estos problemas desde una perspectiva regional de autonomía.

Esta historia densa, presentada aquí de manera tendencial⁹ y esquemática, que ha generado valores, hábitos y prácticas rurales frente a la tierra y su registro, está en la base de los problemas catastrales actuales.

2.2 EL MARCO INSTITUCIONAL

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, un elemento central para el desarrollo es la construcción de mercados, tanto nacionales como internacionales. Las redes institucionales del mercado, los vínculos, intercambios, comunicaciones, informaciones e integración que producen, son la base para el incremento de la productividad y la competitividad necesarias para el desarrollo.

Si hay un escollo importante en la economía boliviana es, precisamente, la ausencia de un mercado interno. La economía boliviana se caracteriza por basarse en un mercado formal muy pequeño, con reglas de juego ineficientes y ajenas a una economía moderna. Por su parte, el mercado informal, por sus grados de exclusión y segmentación, no es capaz de ejercer un rol dinamizador ni integrador de las actividades productivas.

Desde el lado de la oferta, gran parte de la población rural, particularmente andina, practica una agricultura de subsistencia, destinada preferentemente al autoconsumo, y una porción significativa de la población urbana vive de actividades terciarias. Desde el lado de la demanda, una porción mayoritaria de las transacciones regulares de la población no son de tipo mercantil, sino más bien engarzadas en mecanismos ancestrales de reciprocidad y redistribución, cuando no de trueque. La muy marcada diferencia en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini de 0,603 para 2001) y la pobreza (63,59 % en

⁸ Ley de Reforma Agraria. 1953. Art. 129 “*Los grupos selvícolas de los llanos tropicales y sub-tropicales, que se encuentran en estado salvaje (SIC) y tienen una organización primitiva, quedan bajo la protección del Estado*”.

⁹ No debería entenderse esta propuesta como un esquema polarizado entre los andes premercantiles y las tierras bajas. Se presentan tendencias para un presentación sintética, pero la realidad es mucho más trabada.

2002¹⁰) promueve que una gran parte de la demanda no esté formalizada y que por el contrario, canalice el flujo de bienes y servicios esenciales hacia los mercados informales.

La economía llamada “formal” – con valiosas excepciones- esta encallada en un viejo esquema de privilegios, concentrando las relaciones de pequeños grupos políticos y económicos en un modelo que puede ser descrito, en general, bajo el concepto de crony capitalims¹¹. Las reformas económicas emprendidas, como la capitalización de las empresas estatales, la reforma del Banco Central o la implantación de un sistema regulatorio han tenido resultados modestos en términos de su aporte a la generación de empleo, consolidación del mercado interno o la mitigación de la pobreza. El abandono de la llamada “cultura rentista”, para pasar hacia una economía más diversificada “de base ancha” esta siendo promovida recientemente por el PNUD (no por los partidos políticos, por ejemplo)¹².

El mercado informal, por su parte, ofrece las siguientes cifras para el 2002: 65 % del total del empleo; 85,5 % del comercio; 60 % del total de productores¹³. Este mercado tiene la ventaja, por una parte, de compensar algunas de las insuficiencias de la pobreza, elevando la demanda efectiva. Pero no logra desarrollar encadenamientos productivos, especialización ni integración de mercados, con lo que inhibe permanentemente el crecimiento del mercado formal.

La coexistencia, sino la tendencia al dominio de la informalidad sobre la formalidad en el campo económico se replican en el campo político. En los últimos 20 años, la Constitución Política del Estado ha sido modificada y actualizada dos veces; se ha modernizado el Poder Legislativo con nuevos reglamentos de debates y la introducción de diputados pluri y uninominales; la nueva Ley Electoral incluye el funcionamiento de una Corte Nacional Electoral imparcial, con responsabilidades tanto administrativas como jurisdiccionales, etc. Todos estos avances institucionales se contradicen, sin embargo, con la permanencia y agudización de hábitos caudillistas y prebendales de antaño. La “democracia pactada” de los últimos años (el pacto o la construcción de acuerdos son la actividad central de toda política democrática) ha basado su desempeño en este tipo de prácticas al punto de extraviar al conjunto del sistema político de sus objetivos de desarrollo. Mas aún, de envilecerlo y llevarlo a la crisis de representatividad y confianza que hoy lo aqueja.

Esta crisis política tiene a su vez impactos en los procesos de modernización e institucionalización de la administración pública. También en los últimos años se han realizado esfuerzos valiosos de reforma institucional en este ámbito. El de mayor envergadura, aunque no el único, fue quizá el Proyecto de Reforma Institucional, con apoyo del Banco Mundial y de países europeos¹⁴. Luego de años de esfuerzo y una inversión superior a los 60 millones de dólares, sus resultados a la fecha tienen una modestia comparable a los resultados alcanzados por el proceso de saneamiento del INRA.

Las prácticas prebendales, conocidas en Bolivia como el “cuoteo” o repartición de la administración pública por parte de los partidos de las diferentes coaliciones de gobierno, ya fueron advertidas por los organismos internacionales antes de iniciar los procesos de reforma¹⁵. En general, el proceso de reforma de la administración pública trató de reemplazar la injerencia política con la introducción de una meritocracia profesional. Aunque en algunos organismos (como en el SNII) se tienen avances importantes, en la mayor parte los resultados son limitados o simplemente han sido abandonados. La institucionalización ha quedado en la percepción ciudadana como el proceso de calificación para acceder

¹⁰ Hernani. Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia. 2003. en <http://www.ine.gov.bo>

¹¹ Anne O. Kruger Why Crony Capitalism is bad for Economic growth. En Stephen Haber. 2002.

¹² PNUD. Informe Temático sobre Desarrollo Humano: La economía más allá del gas. La Paz. 2005.

¹³ UDAPE. Informe de avances y perspectivas de la EBRP. La Paz. 2003.

¹⁴ Véase Anexo 2. Continuidad y profundización del proyecto de reforma institucional. Vicepresidencia de la República. Secretaria de Desarrollo Institucional. La Paz. 2003.

¹⁵ Banco Mundial. Del padrino al Estado Profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia. Washington. 2000.

a cargos públicos casi vitalicios o a algunas modificaciones organizacionales. Todo esto, en si mismo, no ha logrado la conformación de una administración más eficiente, eficaz y honesta.

El caso de la reforma de la Aduana Nacional parece pertinente de ser destacado. En este organismo se cifraban esperanzas de reducir de manera significativa el contrabando. Su reforma incluyó un severo proceso de despolitización mediante la renovación casi total de su personal por medio de exámenes de competencia. Además, se introdujeron procedimientos e instrumentos técnicos y de gerenciamiento modernos.

A la fecha, más allá de que las prácticas negativas se han reinstalado en este organismo, particularmente en su Directorio, el contrabando sigue en pié. Cabe la pregunta de si la modernización de un solo organismo puede contra todo un arraigado sistema de comercio informal que, como hemos mostrado, no es marginal en nuestra economía.

Como en el caso de otras reformas, el acento puesto en la modernización del catastro ha descansado básicamente en esfuerzos legales y técnicos dejando de lado la dimensión, buena o mala pero real de la política y el marco institucional y los procesos antiguos de constricción histórica que se han generado en torno a ellos.

CAPITULO TRES

3.1 LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES

La propiedad como categoría universal, se encuentra protegida en Bolivia por la Constitución Política del Estado como parte de los derechos fundamentales que tienen las personas en nuestro país¹⁷. Es entendida como el derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que la establecida en las leyes; que en el caso de la propiedad urbana y rural están ligadas al cumplimiento de la función social¹⁸.

La propiedad puede ser privada, individual o colectiva. Al mismo tiempo, la propia Constitución prevé la posibilidad de expropiación¹⁹ por, entre otras causas, las de interés público.

La Constitución Política del Estado establece que *“las tierras son de dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.”* Bajo este principio, establece que el trabajo es la fuente principal para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.²⁰

En el artículo 175 dispone que *“El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.”*

Bajo este precepto constitucional, la norma que rige a este Servicio es la Ley 1715²¹ que lo consagra como la máxima autoridad para definir la propiedad de la tierra en toda la República²². Está presidido por el Presidente de la República a quien acompañan el Ministro de Desarrollo Sostenible y la Comisión Agraria Nacional. Su brazo operativo es el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)²³.

La propiedad agraria se clasifica en: *el Solar Campesino* que constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable; *la Pequeña Propiedad* es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable; *la Mediana Propiedad* es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando

¹⁶ Para una visión completa de este acápite véanse los Anexos 3, “Cuadro sinóptico de normas sobre la propiedad y registro”; Anexo 4 “Descripción del Mapa Legal”; y Anexo 5 “Recopilación de normas (CPE, Códigos, leyes, DS y otros) relativos a la propiedad y el registro”.

¹⁷ Art. 7, inciso i) de la CPE.

¹⁸ Idem.

¹⁹ CPE, Art. 22-II

²⁰ CPE, Arts. 165 y 166

²¹ Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria

²² Ley 1715, Art. 5

²³ Ley 1715, Art. 6

medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil; la Empresa Agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil; las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; las Propiedades Comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.²⁴

Se define también en esta Ley, el cumplimiento de la Función Económico-Social de la tierra²⁵, determinándose que: *“El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. Entendiendo como la capacidad de uso mayor, la aptitud agrícola, pecuaria, y/o ambiental del recurso tierra.”*

El Código Civil en su Libro Segundo establece que *“La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico.”*²⁶ Define como bien inmueble a la tierra y lo que esté adherido a ella²⁷,

Habiendo la CPE definido que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria²⁸, el Código Civil complementa y precisa esta normativa determinando los modos de adquirir la propiedad: por ocupación, por accesión, por usucapión, por efecto de los contratos y posesión de buena fe²⁹.

La ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, determina las causas que pueden provocar su reversión: el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo, el incumplimiento de las obligaciones tributarias por dos o más gestiones consecutivas³⁰.

En el área rural, es la ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que desarrolla una serie de procedimientos de saneamiento para perfeccionar el derecho propietario³¹.

El saneamiento de la propiedad agraria tiene como finalidad la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social, el catastro legal de la propiedad agraria; la conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias; la titulación de procesos agrarios en trámite; la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, la certificación de saneamiento de la propiedad agraria,

²⁴ Ley 1715, Art.41

²⁵ La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169° de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

²⁶ Código Civil, Art. 105

²⁷ Código Civil, Art. 175

²⁸ CPE, Art.166

²⁹ Código Civil, Art. 110

³⁰ Ley 1715, Art. 52

³¹ Ley 1715, Art. 64 al 66

cuando corresponda a través de las siguientes modalidades: saneamiento simple (SAN SIM); saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN); y saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO).³²

El derecho propietario sobre la tierra en el área rural es definido por el SNRA³³, de acuerdo a las siguientes modalidades: dotación, exclusivamente en favor de comunidades campesinas e indígenas originarias y adjudicación, a título oneroso en favor de personas individuales y colectivas a valor de mercado y en concurso público calificado.

La definición de espacios o urbanos y rurales son de competencia de los Gobiernos Municipales³⁴, por tanto definen también el uso de estos espacios que se perfeccionan mediante las siguientes figuras jurídicas: consolidación, usucapión, dotación, adjudicación

3.2 DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Para perfeccionar el derecho propietario de los bienes es necesario desarrollar instrumentos de registro jurídico y técnico.

El Código Civil en su Libro V, Título V describe a los registros públicos, determinando constituye un acto administrativo ejecutado bajo la responsabilidad del Poder Judicial. La principal autoridad de registro es la Dirección General de Registros Públicos (DGRP), dependientes de la Corte Suprema de Justicia³⁵. De ella dependen el Registro Civil y el Registro de Derechos Reales³⁶

El Registro de Derechos Reales tiene una oficina en cada Distrito judicial a cargo de un juez registrador, además de oficinas regionales en centros cuya actividad económica justifique tal organización.³⁷

El registro de Derechos Reales fue creado por la Ley de Registro de Derechos Reales³⁸ de 1887, actualmente en vigencia. En ella se desarrolla todo el sistema de registro de la propiedad así como las anotaciones y gravámenes judiciales que pesan sobre los inmuebles para tal efecto, instituyen oficinas de inscripción de Derechos Reales en cada capital de departamento que en el balance, se convirtió en factor de concentración de trámites que tuvo efectos mínimos en la inscripción de los inmuebles del área rural. Desde sus inicios el registro de los Derechos Reales se lo ejecutaba bajo la técnica del Folio Personal “en la que se define que toda actividad registral debía estar centralizada por titulares o propietarios.”

El Decreto Reglamentario de la mencionada Ley de 1887, promulgado a su vez en 1888, fue actualizado recientemente el año 2004 mediante el Decreto Supremo 27.957. Esta norma introduce variantes de la propiedad urbana como la propiedad horizontal, el condominio, así como mecanismos de transferencia de inmuebles actuales como la venta con pacto de rescate y el arrendamiento financiero. Por otra parte, incorpora la aplicación del Folio Real para el registro legal de las propiedades, que permite un seguimiento a las sucesivas transferencias que se operan en cada inmueble, independientemente quien sea el eventual propietario.

En el área urbana, para el perfeccionamiento de la propiedad inmueble nos remitimos a la ley 2372 de regularización de la propiedad urbana en forma masiva. Mediante esta norma se regulariza la situación jurídica de predios urbanos que se encontraban en forma clandestina. Se establece un procedimiento para probar la posesión de buena fe de los predios y el tiempo del mismo para tener derecho a la propiedad³⁹.

³² Ley 1715, Art. 69

³³ Ley 1715, Art. 42

³⁴ Ley 2028, Art. 12, inciso 5

³⁵ Código Civil, Art. 1521

³⁶ Código Civil, Art. 1524

³⁷ Código Civil, Art. 1561

³⁸ Sancionada el 15 de noviembre de 1887, y actualizada por Decreto Supremo 27957 de 15 de diciembre 2004.

³⁹ Ley 2372, Art. 3

La ley dispone la usucapión masiva a cargo del Ministerio de Vivienda que es el responsable ante el poder judicial de llevar adelante este trámite⁴⁰. Dispone también la introducción del Folio Real para el registro de la propiedad en DD.RR.⁴¹ Establece un régimen de regularización de construcciones clandestinas y de promoción de inversiones en el sector de vivienda social.⁴²

3.3 CATASTRO

Para el perfeccionamiento del registro propietario de los bienes inmuebles es necesario desarrollar un elemento técnico que permita al Estado y al propietario de un bien inmueble, tener la certeza de la ubicación física de la propiedad así como sus colindancias, dimensiones y otras características geofísicas, económicas y fiscales del predio. El Catastro fue definido por el artículo 3 del Decreto Supremo 25.100 que dice textualmente:

“La función catastral en su concepción integrada y multiutilitaria tiene las siguientes finalidades:

- 1. Técnica: para lograr con precisión la identificación física del inmueble, mediante operaciones de medición que establezcan su correcta ubicación, dimensiones límites y otras características similares, necesariamente vinculadas a la información jurídica sobre el bien inmueble.*
- 2. Jurídica: para lograr la seguridad del derecho propietario, determinando la situación Jurídica del inmueble, sus mutaciones modificaciones y su publicidad a través de los correspondientes registros de propiedad. La información jurídica debe estar necesariamente vinculada a la información técnica sobre el bien inmueble.*
- 3. Económica: Para lograr una base adecuada de información, como instrumento de apoyo a la planificación y la inversión, tanto pública como privada.*
- 4. Fiscal: Para determinar el valor de los bienes inmuebles urbanos y rurales, como base para optimizar la recaudación fiscal, bajo principios de proporcionalidad y equidad impositiva, así como para orientar y dar estabilidad al mercado inmobiliario.”*

El mismo Decreto creó el Sistema Nacional de Catastro integrado por los siguientes componentes: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), responsable del Catastro Rural; el Instituto Nacional de Catastro (INC) responsable del Catastro Urbano, y los Gobiernos Municipales y Registros Públicos.

La principal misión institucional del INC fue la de planificar, ejecutar, normar y mantener actualizado el sistema de Catastro Urbano. Pero al mismo tiempo tenía entre sus atribuciones coordinar la aplicación de los sistemas catastrales con el INRA, los Gobiernos Municipales y los Registros Públicos, con el objetivo de procurar armonización y unificación nacional. Es importante recalcar que con la desaparición del INC, estas funciones han quedado en una especie de indefinición jurídica.

Se establece en éste Decreto que es el INRA de conformidad a las atribuciones que le son conferidas por la ley 1715, el encargado de la ejecución, formación, mantenimiento, actualización y reglamentación del Catastro Rural. Coordinará acciones y consensuará las normas técnicas catastrales con el INC, con el fin de armonizar y uniformar el Catastro Nacional.

Los gobiernos municipales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 8, apartado III, numeral 6, de la Ley de Municipalidades, tienen la competencia para administrar el Sistema del Catastro Urbano y Rural en forma directa o a través de terceros, de acuerdo con normas técnicas emitidas por el Poder Ejecutivo, en

⁴⁰ Ley 2372, Art. 4

⁴¹ Ley 2372, Art. 10

⁴² Ley 2372, Arts. 13 y 14

concordancia con lo dispuesto en el artículo 14, apartado II, inciso e) de la Ley 1551 de Participación Popular.

Finalmente, el INC, INRA y los Gobiernos Municipales deben coordinar tareas con las oficinas de Registros de Derechos con el objeto de actualizar información de los inmuebles sobre los cambios que se producen.

3.4 RÉGIMEN TRIBUTARIO A LA PROPIEDAD

La Constitución Política del Estado contiene disposiciones fundamentales sobre la actividad financiera del Estado, a partir de las cuales se debe elaborar toda la normatividad jurídica secundaria. En este orden, el Título Primero de la Parte Tercera de la Carta Magna en sus artículos 132 al 155 contienen normas constitucionales relativas al Régimen Económico y Financiero. Éstas son tomadas para la Ley financiera, la Ley 843, el Código Tributario y demás normas reglamentarias.

El Estado, por su poder de imperio, posee el poder tributario o facultad de exigir coercitivamente el pago de los tributos⁴³. En Bolivia por la Ley 843 se crea entre otros el Impuesto De La Renta Presunta De Propietarios De Bienes Inmuebles Urbanos Y Rurales, denominándose luego por la Ley 1606⁴⁴, y el D.S. 54013, impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI)⁴⁵. A efectos del presente trabajo, es importante analizar los aspectos más relevantes sobre el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, que podemos resumir en tres elementos centrales: ámbito de aplicación, dominio tributario, régimen de exenciones y base imponible:

Este impuesto se estableció para gravar a todos los inmuebles situados en el territorio nacional, gravando la propiedad sobre inmuebles tanto en el área urbana como rural, cualquiera sea la forma de adquisición (venta, donación, sucesión hereditaria, dotación, adjudicación).⁴⁶

El texto ordenado de la Ley 843, artículo 62, establece: “El impuesto de este Título es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales. La Dirección General de Impuestos Internos fiscalizará la correcta aplicación de este impuesto, pudiendo intervenir para asegurar la eficacia del proceso recaudatorio, inclusive efectuando los cobros por cuenta del Gobierno Municipal sin costo para el mismo.”

El régimen de exenciones de la Ley 843, artículo 53, disponen que los inmuebles rurales no afectados a actividades comerciales o industriales, propiedad de comunidades originarias, ex-haciendas y otras formas de propiedad colectiva y/o pro-indivisa que forman parte de las comunidades y la pequeña propiedad campesina establecida conforme a Ley de Reforma Agraria. Como condición para el goce de esta exención, las entidades beneficiarias deberán solicitar su reconocimiento como entidades exentas ante la Administración Tributaria.

En el mismo artículo 53, inciso b), párrafos 1 y 2, se señala las exenciones para los inmuebles afectados a actividades no comerciales ni industriales propiedad de asociaciones, fundaciones o instituciones no lucrativas autorizadas legalmente, tales como: religiosas, de caridad, beneficencia, asistencia social, educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales,

⁴³ CPE, Art. 27. "Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos, su creación distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse con relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva, según los casos".

⁴⁴ Ley de Reforma Tributaria del 22 de diciembre de 1994

⁴⁵ Ley 1606, Art. 52.

⁴⁶ El art. 52 de la Ley de Reforma Tributaria crea el impuesto anual a la propiedad inmueble en el territorio nacional, cuyos sujetos pasivos del impuesto son las personas jurídicas o naturales y las sucesiones indivisas, propietarias de cualquier tipo de inmuebles, incluidas tierras rurales obtenidas por artículos ejecutoriales de reforma agraria, dotación consolidación, adjudicación y por compra y cualquier forma de adquisición.

sindicales o gremiales. Esta exención es independiente del tamaño de la propiedad, es decir que pueden ser medianas o grandes, la condición esta sujeta al destino de la propiedad y al sujeto que la posee. Esta franquicia procederá siempre que, por disposición expresa de sus estatutos, la totalidad de los ingresos y el patrimonio de las mencionadas instituciones se destinen exclusivamente a los fines enumerados, que en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre sus asociados y que, en caso de liquidación, su patrimonio se distribuya entre entidades de igual objeto o se done a instituciones públicas.

La Ley 1715 en el Artículo 4 (Base imponible y Exenciones), numeral III señala: “El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, están exentos del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria, de acuerdo a lo que dispongan las normas tributarias en vigencia”.

Para el cálculo del tributo la ley 843 texto ordenado, artículos 54 y 55, dispone: “La base imponible de este impuesto estará constituida por el *avalúo fiscal* establecido en cada jurisdicción municipal en aplicación de las normas catastrales y técnico - tributarias urbanas y rurales por el Poder Ejecutivo”⁴⁷. El impuesto a pagar se determinará aplicando las alícuotas previstas en el artículo 57.

En el área rural la base imponible está determinada por la Ley N° 1715, artículos 4 ° y numerales siguientes:

“I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones y mejoras introducidas al predio cuando estas hayan sido destinadas a la producción agropecuaria. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto.”⁴⁸

Podemos observar de la descripción de normas tributarias referidas a la propiedad rural, que la base imponible en estos predios está fundamentalmente dado por el autoavalúo, por lo tanto el catastro que se viene levantando en el agro no está dirigido a valorar las propiedades de acuerdo a este mecanismo con fines tributarios, el objetivo central es el ordenamiento territorial y saneamiento de la propiedad; en los inmuebles urbanos la finalidad principal es obtener el valor catastral de los inmuebles para lograr mayores recaudaciones que beneficien la gestión de los Gobiernos Municipales, sin descuidar las otras funciones que cumple el catastro.

⁴⁷ ARTICULO 54°. - La base imponible de este impuesto estará constituida por el avalúo fiscal establecido en cada jurisdicción municipal en aplicación de las normas catastrales y técnico tributarias urbanas y rurales emitidas por el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 55°. - Mientras no se practiquen los avalúos fiscales a que se refiere el artículo anterior, la base imponible estará dada por el autoavalúo que practicarán los propietarios de acuerdo a lo que establezca la reglamentación que emitirá el Poder Ejecutivo sentando las bases técnicas sobre las que los Gobiernos Municipales recaudarán este impuesto. Estos avalúos estarán sujetos a fiscalización por los Gobiernos Municipales y la Dirección General de Impuestos Internos o el organismo que la sustituya en el futuro. El autoavalúo practicado por los propietarios será considerado como justiprecio para los efectos de expropiación, de ser el caso.

⁴⁸ La Ley No. 1715 en el artículo 4 en los numerales siguientes, textualmente dice: I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días, del vencimiento del plazo legalmente establecido con carácter general para la declaración y pago del impuesto. A los fines previstos en el Capítulo II del Título IV de esta Ley, las entidades recaudadoras del impuesto referido en el párrafo precedente, remitirán periódicamente a conocimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria información, en medios físicos o magnéticos, relativa a las liquidaciones y pago del impuesto.”

ESTADO DE SITUACION

CAPITULO CUATRO

4.1 DE LA PROPIEDAD

En Bolivia el derecho a la propiedad tanto individual como colectiva está constitucionalmente respaldado. Sobre la base de la Constitución, el Código Civil, la Ley INRA y otras normas, se ha conformado un sistema legal que establece las reglas de juego en torno a la propiedad. Estas normas a nivel urbano son razonablemente eficientes y han sido hace poco actualizadas mediante el DS 27957 del 24 de diciembre de 2004, que incorpora formas modernas de registro y propiedad.

En el área rural es donde se ha desarrollado el mayor esfuerzo legislativo, pero al mismo tiempo, es donde se tienen las mayores ambigüedades y limitaciones. Una primera restricción parece la que establece la propia Constitución y la Ley INRA creando una clasificación de tierras con consecuencias diferentes en cuanto al alcance de los derechos de propiedad. Así, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las propiedades comunitarias son definidas por ley como inembargables, y además, en el caso de las dos últimas, inalienables, indivisibles e irreversibles. Por el contrario, la propiedad mediana y la industrial agropecuaria pueden ser transferidas, pignoradas o hipotecadas.

Estas limitaciones a la propiedad especialmente indígena están fundadas, bien o mal, en la tradición de la Reforma Agraria mencionada en el capítulo anterior. Constituyen un mandato constitucional en plena vigencia. Posiblemente ante la evidente dificultad de encarar estos temas en escenario constitucional (reforma de la CPE, nueva ley de tierras o proceso Constituyente), se ha optado desde el propio INRA, algunas agencias de cooperación a este organismo⁴⁹ y agencias de crédito rural, por inducir a los pequeños propietarios a reclasificar su propiedad en la categoría de “mediana”. Hoy esta operación esta legalizada mediante el DS 27145 de 30 de agosto de 2003, complementada por la Resolución Administrativa del INRA No. 216 de 7 de octubre de 2003. Más allá de la consistencia jurídica entre el decreto mencionado y el mandato constitucional, resta por definir el tipo de mercado que se quiere alcanzar y las reglas de juego que aseguren su estabilidad política.

Otro aspecto en debate suele ser el de la función social de la tierra y el valor del trabajo como argumento central para asegurar su tenencia. Aunque la Ley INRA destaca otros usos (forestales, de conservación, etc.), el peso de los hábitos conservan el uso eminentemente agrario del suelo y el valor del trabajo directo del poseedor: “la tierra es de quien la trabaja.” La propiedad por parte de extranjeros en las fronteras también está restringida.

⁴⁹ Los impactos sociales del programa de apoyo del BID al INRA se verán potenciados “*con la inclusión de los pequeños propietarios de inmuebles rurales a los beneficios del saneamiento de sus derechos de propiedad al facilitárseles la conversión de su clasificación propietaria a una que permita la libre transferencia de su título ...*”. BID. Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal. BO-0221. Pag. 29.

Finalmente, aunque la tierra no puede ser confiscada, queda aquella sombra de que pertenece al “dominio originario de la Nación” que para determinados actores sociales genera incertidumbre.

LA LEY INRA

Antecedentes

El antecedente inmediato es la Ley de Reforma Agraria de 1953. Sus objetivos políticos se han descrito en capítulo de historia. El enfoque central de la Reforma fue el de la “redistribución” de la tierra, en un sentido más próximo al intercambio histórico andino que al de mercado. De este modo, entre 1953 y 1994 se “redistribuyen” aproximadamente 30 millones de hectáreas, mediante “dotaciones” en la región andina de altiplano y valles y en las nuevas zonas de colonización, y procesos de “consolidación” en las haciendas de las tierras bajas. De allí surgen nuevas tendencias: el minifundio andino y las extensas propiedades agrarias de diverso carácter (productivo y/o especulativo) en las tierras bajas. No es necesario detallar el bien conocido resultado de corrupción, injerencia política (en tierras altas y bajas), desorden, sobre posiciones de tierras y funciones, e ineficiencia general del proceso, que devino finalmente en la intervención de sus organismos responsables.

Características

La actual Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como INRA, da los pasos siguientes en el camino iniciado por la Reforma del 53, pero tampoco los últimos. La Ley ha sido caracterizada como “híbrida”. Como un compromiso, por lo visto no satisfactorio, entre las demandas indígenas de protección estatal a su propiedad por una parte; y por la otra, de dar pasos en el sentido de la liberalización del mercado de tierras sustentado por los productores agrarios de las tierras bajas.

Se han presentado argumentos en los dos extremos. Las limitaciones a la propiedad indígena, pequeña o comunitaria, obstaculiza en acceso al crédito y al mercado en general, inhibiendo inversiones y desarrollo en general. Por el otro lado, se tiene evidencia de procesos especulativos, igualmente perjudiciales a un mercado formal, en grandes propiedades agropecuarias de las tierras bajas.

Avance en el proceso de saneamiento⁵⁰

El INRA tenía el mandato de sanear 107.2 millones de hectáreas en todo el país, entre octubre de 1996 y el 30 de junio de 2005. Al presente sólo se han alcanzado a sanear aproximadamente 18 millones de hectáreas y están en actual proceso 31,6 millones de hectáreas, con a un costo de 72,12 millones de dólares. Restan por sanear 57,2 millones de hectáreas de las cuales 13,4 millones perteneces a Areas Protegidas y 5,5 millones a forestales. Se estima que para terminar este trabajo se requieren cerca de 43 millones de dólares adicionales⁵¹

El rol de la cooperación internacional.

Los más importantes organismos multi y bilaterales acreditados en Bolivia han ofrecido, de manera generosa, recursos para el proceso de saneamiento de tierras conducido por el INRA. Debe mencionarse también los esfuerzos de coordinación entre ellos y con el INRA, expresado en múltiples reuniones y talleres de trabajo.

Son normales ya en Bolivia algunos rasgos, ya institucionalizados, de la práctica de la cooperación en Bolivia, que se repite en el INRA: ciertos grados de descoordinación; alguna discrecionalidad en

⁵⁰ Véase Anexo 6. Cuadros del avance del proceso de saneamiento por departamentos y Cuadro de aportes por Financiador.

⁵¹ Véase Anexo 7. INRA. Informe del Director A. Vadillo. Julio 2005.

determinadas decisiones, como la selección de áreas de trabajo; en procedimientos, normas y estilos de trabajo diferentes entre organismos que el INRA no puede unificar en una política nacional.

Un elemento de fondo, que merece un análisis en otro lugar, es el referido a las visiones de políticas públicas y de política (a secas) de los organismos. El ejemplo mencionado en párrafos anteriores del respecto a la reclasificación de tierras, presumiendo la mayor buena fe, ilustra este tipo de intervenciones⁵².

4.2 EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

No es fácil presentar la dispersión de funciones y descoordinación existentes entre las normas y los organismos vinculados al Catastro.

Como se ha señalado, el perfeccionamiento del derecho propietario se realiza mediante el registro de la propiedad, obligación que se debe cumplir ante al Servicio de Derechos Reales dependiente del Poder Judicial de la Nación (independiente de los otros poderes del Estado por mandato constitucional y doctrina republicana). Este Servicio se rige por una Ley del año 1.887 y su Reglamento, un Decreto Supremo del año 1.888 que se mantuvo vigente hasta el año pasado, cuando fue actualizado mediante el DS 27957. La alusión a las fechas no es gratuita. Expresan de manera empírica la prioridad del Estado en relación a estos temas.

El Catastro, para el cobro del Tributo Indigenal, fue una antigua institución colonial que funcionó en la República de manera rigurosa y eficiente hasta 1880. Cuando estos impuestos fueron sustituidos por los de la minería, el catastro también fue olvidado⁵³. Fue reiniciado en 1948, bajo la presidencia de Enrique Hertzog, mediante el DS 1158: “Disposiciones legales que fijan las atribuciones del Instituto Geográfico Militar y de Catastro Nacional”. Estas se mantuvieron en vigencia hasta la Ley de Participación Popular de 1994⁵⁴.

La ley de Participación Popular confiere a los Gobiernos Municipales la responsabilidad de realizar avalúos fiscales de los bienes inmuebles mediante el catastro tanto urbano como rural, para determinar los montos imposables. Al mismo tiempo, les faculta para determinar las áreas urbanas y rurales dentro de su municipio. Por mandato de la Ley de Unidades Políticas Administrativas No. 2150 de 20 de noviembre del 2000, que establece el sistema de Ordenamiento Territorial, la función central del Catastro debería ser (las leyes están en vigencia) la planificación, debiendo constituir la base sobre la cual deberían desarrollarse los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo del país. Ocurrió al revés. Generosas iniciativas internas y externas permitieron la realización de Planes de Uso del Suelo y/o (según la zona y el donante) de Ordenamiento Territorial en casi todos los departamentos del país antes de que se realice el catastro. Sus metodologías y técnicas varían según la agencia auspiciante. El software del Plan de Uso de Suelo del departamento de Santa Cruz, por ejemplo, fue desarrollado especialmente para este propósito, pero no es compatible con los métodos usados en el resto de los departamentos. Estas incompatibilidades han sido superadas archivando todos los planes en el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Junto a estos se archivó también la función multifuncional del catastro. Hoy, en la práctica, su función exclusiva es la de facilitar la recaudación de impuestos.

En 1998, mediante el Decreto Supremo No. 25.100 (no mediante una Ley) se crea el Sistema Nacional de Catastro, integrado por el INRA, responsable del catastro rural, el Instituto Nacional de Catastro para el urbano, los Gobiernos Municipales y Registros Públicos⁵⁵. Este organismo no ha logrado desarrollar sus actividades. El Instituto de Catastro fue finalmente cerrado el 2003. Deja una herencia importante: el

⁵² Véase Anexo 8. Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal. (BO-0221)

⁵³ M-D Demélas. Ob. Cit. 2003.

⁵⁴ Véase Anexo 9. Decretos Supremos de 1948.

⁵⁵ Véase DS. 25.100

concepto de catastro como un registro único que permita contar con los datos físicos, económicos, fiscales y legales (sobre la base del Registro de Derechos Reales) de un determinado inmueble.

En la realidad, a nivel nacional hay tres niveles de dificultades de comunicación: 1) Los catastros rural y urbano funcionan de manera separada; 2) Ambos tienen limitaciones en su comunicación con el Servicio de Derechos Reales; 3) Todos ellos no coordinan con los Gobiernos Municipales.

Catastro Rural

El Catastro Rural ha recibido, desde 1996, un fuerte impulso por parte del INRA, tanto por el mandato político y legal que se le otorga, como por la envergadura de sus programas operativos. De hecho el catastro está incorporado a sus políticas y programas mediante el CAT-SAN.

El INRA y el Servicio de DRR ha puesto en funcionamiento el sistema GEOTEMIS que permite el registro georeferenciado de predios urbanos y rurales. Este sistema está instalado en la sede central de DRR en Sucre y está conectado con las oficinas de DRR departamentales, el INRA en su oficina central y a través de éste, con la Superintendencia de Tierras. Hoy en día se trabaja en ampliar estas conexiones a otras oficinas regionales de DRR. Aun no se lo conectó con ningún municipio.

El Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) es la agencia que mayores esfuerzos ha realizado en relación al catastro, con una inversión de 6.3 millones de dólares⁵⁶. Su propósito es generar las bases técnicas para la constitución de un “Catastro Legal” (no queda claro si se refiere o no al Sistema Nacional de Catastro mencionado). Para tal efecto se trabaja entre otras iniciativas, en:

- la interconexión de las bases de datos de siete oficinas departamentales del INRA a su Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación.
- la interconexión de todas las oficinas de DRR con su Sistema Nacional de Registro.
- la digitalización e indexación de los archivos de DRR.
- un estudio para mejorar la gestión administrativa y financiera de los DRR.
- el diseño de una metodología para la recaudación y administración efectiva por parte de las municipalidades del impuesto a la propiedad rural.

Estas actividades están en curso.

Por otra parte, habiendo coincidido el Banco Mundial con el BID en la necesidad de apoyar al Consejo de la Judicatura para el Registro de Derechos Reales, el primer organismo ha condicionado su apoyo al Consejo mientras no se aclaren dudas respecto de la transparencia de este organismo⁵⁷. Otros Organismos también han expresado sus dudas acerca de la idoneidad del Servicio de Derechos Reales⁵⁸

Ya sea en el marco del INRA o fuera de él, varias agencias de cooperación han promovido la instalación y funcionamiento del catastro en diversos gobiernos municipales. De este modo, y ante la ausencia de un organismo rector, se han generado diversas técnicas, metodologías y manuales sobre esta materia, emergentes de otros tantos estudios. En la práctica, solo hay dos municipios con base catastral rural

⁵⁶ BID. BO-0221.

⁵⁷ “Justicia para todos. Consolidación Institucional del Sistema Judicial”. MDS. PRI. La Paz. 2003.

⁵⁸ La ONG OCADEM, con recursos de USAID realizó un estudio de la oficina de DRR de La Paz advirtiendo indicios de irregularidades. La Razón. 21 de octubre de 2005.

aprobada por el INRA, pero su ejecución enfrenta dificultades: Monteagudo y Huacareta en el departamento de Chuquisaca⁵⁹.

Una característica del proceso de saneamiento con recursos internacionales es la contratación, por la vía de licitaciones internacionales, de grandes empresas responsables de su ejecución en áreas o “polígonos” previamente establecidos. Estas se han concentrado más en los procesos de saneamiento como tal y no han promovido suficientemente el desarrollo catastral rural.

Catastro Urbano

El Catastro Urbano tiene una característica distinta. No se mueve en la conflictividad rural y sus bases legales y organizacionales están relativamente más claras, además de tener mayor antigüedad.

El auge del catastro urbano contemporáneo surge poco antes del rural, bajo el auspicio de la Ley de Participación Popular. Pero a diferencia de éste, es promovido por empresas bolivianas que interesaron a los gobiernos municipales de las capitales de departamento primero, y a otras ciudades después, en modernizar sus catastros con el incentivo del incremento de sus recaudaciones impositivas. Con la excepción parcial de Potosí (que cuenta en parte con el apoyo de la cooperación danesa) estos proyectos fueron realizados con recursos municipales propios, muchos de ellos por la vía del crédito bancario comercial. Gracias al incremento de las recaudaciones, en general, estos créditos han sido prontamente honrados. Hoy todas las capitales de departamento cuentan con proyectos de catastro modernos, aunque aplicados en diferente grado. Ninguno funciona a plenitud.

Además del financiamiento, estos proyectos tienen en común un gran despliegue tecnológico (SIG´s, aerofotogrametría, mapas satelitales, sistemas de registro informáticos, etc.); el uso unívoco del catastro hacia la recaudación de impuestos dejando las opciones de planificación, ordenamiento, etc.; la incorporación del folio real; el sistema de auto avalúo que aun no ha pasado al avalúo fiscal; y su incomunicación con las respectivas oficinas de DRR, INRA y los otros municipios.

El caso del Catastro Urbano del Municipio de Cochabamba puede ser, con sus salvedades, una experiencia ilustrativa de todas estas experiencias. En 1994 el Gobierno Municipal contrató los servicios de la empresa ODENAL (sociedad mixta entre la UMSS y particulares) para el diseño y la ejecución de este proyecto. Fue concluido en 1997. Tuvo un costo estimado de 3 millones de dólares, financiados con crédito bancario. Estuvo en vigencia en el formato diseñado desde 1998 a principios del 2000. Produjo un incremento de recaudaciones del 400 % el primer año y de 600 % el segundo. El año 2000 fue disuelto y sus componentes repartidos entre las diferentes unidades de la administración municipal. Formalmente, existe una Unidad de Catastro que recoge parcialmente los elementos del proyecto original.

Una hipótesis, empíricamente no comprobada, explica esta paradójica situación bajo el siguiente esquema⁶⁰:

Situación 1:

Catastro moderno = incremento de ingresos = ingresos transparentes y disminución del gasto discrecional = celos y roces por la importancia incrementada de la Unidad de Catastro = shock impositivo para la población = pocas probabilidades de éxito político.

Situación 2:

⁵⁹ El diseño y puesta en práctica de estos catastros estuvo a cargo de la empresa holandesa Kadaster.

⁶⁰ Esquema de elaboración personal, tomado de la entrevista conjunta realizada al Arq. Mario Jaldín, jefe de la Unidad de Catastro de Cochabamba entre 1998 y el 2000, y el Sr. Carlos Salinas, técnico de ODENAL en las mismas fechas, el 9 de noviembre de 2005.

Catastro “normal” = ingresos suficientes por simple crecimiento vegetativo de la población = manejo menos rígido de recursos catastrales = empleados tranquilos = mayores probabilidades de éxito político.

Hacia el futuro

Ya hemos visto los esfuerzos hacia el futuro por el lado del Catastro Rural y sus programas de cooperación. Las autoridades del INRA han solicitado recientemente una ampliación del plazo por otros cinco años para concluir con el saneamiento. Posiblemente este será una de las decisiones del próximo gobierno.

En cuanto al Catastro Urbano, una reciente Resolución Triministerial acordó que el MDS, mediante Resolución Ministerial “*aprobará los planos de zonificación y valuación zonal de terrenos y construcciones presentados por los Gobiernos municipales para el cobro de impuestos a la propiedad de Bienes Inmuebles, previo dictamen Técnico de la Unidad de Ordenamiento Territorial*”. En esta Resolución intervienen los ministerios de Desarrollo Sostenible, Hacienda y Participación Popular. No participa el INRA⁶¹.

Finalmente, mencionar que hace cerca de tres años está registrado en las Comisiones de Descentralización, Participación Popular y de Gobierno de la Cámara de Diputados un Anteproyecto de Ley de Catastro de la Propiedad Inmueble elaborado por un equipo de consultores del BID con el apoyo del programa PRONAGOB⁶². Está básicamente orientado al Catastro Urbano y tiene como *objetivo “establecer la estructura orgánica del INC, las atribuciones de los Municipios, los derechos y obligaciones de los propietarios en material catastral y crear la Superintendencia del Registro y Catastro de la Propiedad Inmueble”*.

Los Impuestos

Los Gobiernos Municipales en el presente no han podido cumplir a cabalidad con la facultad de desarrollar y administrar los respectivos sistemas catastrales. La ley 843 define para el cálculo de la base imponible el avalúo fiscal que en otras palabras es calcular el valor de los inmuebles de acuerdo a técnicas catastrales.

En el eje central, el Gobierno Municipal de La Paz tiene desarrollado en una porción de la mancha urbana lo que se denomina el anillo cartográfico, este proyecto implica el levantamiento catastral de aproximadamente 60.000 inmuebles de un total de 200.000 inmuebles que se calcula tiene toda la ciudad. El proyecto ha cumplido técnicamente con los requisitos establecidos por el ex Instituto Nacional de Catastro, con repercusión positiva en las recaudaciones del municipio. El proceso de catastración también ha proporcionado otras ventajas a los propietarios de inmuebles en la ciudad, quienes al obtener su certificado catastral (CIM 01), tienen la posibilidad de obtener créditos del sistema financiero.

La tarea por delante en este municipio es avanzar en registrar catastralmente todos los inmuebles de la ciudad y definir quien se hará cargo de la administración del catastro, considerando que el catastro es una herramienta que se la debe actualizar continuamente dadas las mutaciones que sufre la ciudad todos los días, que significa disponer de suficientes recursos financieros. El Gobierno Municipal de La Paz, se encuentra en la fase de decisiones respecto al tipo de gestión que debe tener esta función, la disyuntiva es la administración propia o delegar a un ente privado esta función, la tendencia se inclina por la segunda opción.

La situación en el municipio de Cochabamba, es un tanto diferente, en teoría el Gobierno del Cercado tiene levantamiento catastral de todos los inmuebles de la ciudad, sin embargo, el cuadro real nos muestra que la situación de la valoración catastral de los inmuebles sigue administrándose por el sistema del

⁶¹ Véase Anexo 10. Resolución Multiministerial 02 de 22 de septiembre de 2005.

⁶² Véase Anexo 11: Anteproyecto de Ley Catastro de la Propiedad Inmueble.

autoavaluo. Los inmuebles están codificados de acuerdo a un levantamiento catastral que data de 1993 y actualizados en 1998. La administración de este sistema catastral ha sido deficiente, esto queda demostrado cuando se llevan adelante procesos de fiscalización por falta de pagos de los impuestos a la propiedad. Las citaciones no llegan a destino porque existen codificaciones erróneas, ó donde se notifica a una persona, la misma ya no habita el inmueble hace muchos años y en muchos casos se han sucedido varios propietarios después del registrado inicialmente. En resumen, el catastro del Cercado no cumple adecuadamente los objetivos para los que fue concebido y necesita una buena actualización, pero por sobre todo definir que forma de gestión tendrá la administración del catastro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO CINCO

El presente Estudio, por sus características, es provisional y constituye apenas una aproximación al tema planteado. Las investigaciones sobre la institucionalidad informal son muy recientes en el país y no se dispone de material secundario de análisis ni de estudios empíricos que sustenten el funcionamiento institucional a nivel nacional. Realizarlos excede los límites de nuestro trabajo.

Un primer ámbito de razones que han inhibido al desarrollo catastral en las presentes circunstancias se inscribe en las herencias o procesos de largo plazo de constricción histórica y sus consecuencias en hábitos poblacionales y cálculos políticos, y en como estos elementos no han sido considerados en la formulación de las políticas públicas, dominadas además, por criterios eminentemente técnicos. Dentro de este ámbito podríamos mencionar, por ejemplo que:

Emprender procesos de Ordenamiento Territorial en Bolivia, con los antecedentes de dependencia acumulada mencionados precisamente en este punto, sólo por la vía legal y de la computación y sin acompañamiento político, tenía que terminar donde ha terminado. Los costos: financieros, técnicos, de oportunidad, de pérdida de confianza, de frustración, etc. no parecen contar.

Tampoco es lo mismo implantar un sistema impositivo rural, por sofisticado que pueda parecer en términos técnicos, en un escenario “neutro”, que en uno que tiene el centenario antecedente del “impuesto Indígenal” y, no menos importante, su reparación desde 1953.

Ni un proceso de saneamiento de tierras en un escenario donde no se han resuelto los complejos problemas de exclusión social, integración regional y construcción de mercado interno.

Y mucho menos pensar que la informática ha de subsanar por si misma los hábitos y costumbres funcionarias o los intereses políticos de los actores.

Pero tampoco se trata de despreciar a la técnica desde la política, como ocurrió al revés también por razones políticas. Ella tiene un lugar, con seguridad, en la solución de los problemas. Pero los técnicos pueden importarse. Políticos comprometidos con sus problemas es más difícil

Un segundo grupo de razones, más próximo al sistema operativo catastral, es el indudable desorden institucional en el funciona, y sus consecuencias de dispersión, desgaste, frustración, etc. En este campo citemos por ejemplo:

Según nuestro “mapa” legal, se cuenta con por lo menos 26 normas de distinto calibre relativas al tema de la propiedad, el registro y el tributo. En conjunto, conforman verdaderos volúmenes. ¿Se conocen?, ¿se cumplen?, ¿se complementan entre sí?

Además, en todo ese conjunto, no funciona el organismo rector y cada parte hace la suya como mejor puede, generando sobreposiciones, ambigüedades y discrecionalidad.

Dos ejemplo, muy breves, apenas para ilustrar lo anterior:

- ¿que organismo rector prevalecerá a la larga para dirigir el catastro?, ¿El Sistema Nacional de Catastro o el Catastro Legal?;
- Especialmente en el ámbito rural, suelen confundirse las competencias municipales en relación al catastro, convirtiéndolo a veces, en el órgano rector absoluto del mismo.

Casi inadvertido, hay un grupo de actores que si ha obtenido ganancias, en el buen sentido, de todo este proceso y que alienta incesantemente los procesos catastrales: las empresas consultoras.

A la luz de este estudio, con toda su provisionalidad, es necesario replantear el tema catastral, no para dejarlo y esperar, sino para ajustarlo y adecuarlo a los más complejos desafíos políticos e institucionales. Por ejemplo:

- Quizá sacarlo de su enfoque impositivo de tipo coercitivo a uno que apunte más a contribuir en la claridad de los títulos de propiedad.
- Introducir y divulgar el valor ciudadano y democrático del impuesto como forma de participación social que requiere de una contraparte olvidada: el derecho a la rendición de cuentas que son públicas.
- Finalmente, prestar mayor atención a la más deteriorada institución boliviana: el sistema político. También necesita ayuda. Los millones de dólares gastados en ordenamiento territorial, catastro y saneamiento (con sus resultados), no tienen un correlato en inversiones en democracia.

Curiosamente, en plena campaña electoral, no hemos conocido propuestas sobre el catastro, ya sea para la futura gestión de gobierno o para la Asamblea Constituyente.

Anexo 1

Notas para una historia de la institucionalidad agraria en Bolivia

No es este, naturalmente, el lugar para una historia de la tierra y el catastro en Bolivia, desde la perspectiva del abordaje institucional mencionado. Esta es una tarea tan pendiente como necesaria.

A los fines de nuestro Estudio, nos limitaremos a exponer algunos procesos históricos de constricción del desarrollo¹ en los que, a nuestro juicio, podrían explorarse algunas de las bases históricas de la institucionalidad actual en tomo a la problemática de la tierra y su registro.

Partimos de una constatación básica: la disputa por la tierra, iniciada en 1535 cuando Diego de Almagro llegó a lo que hoy es Bolivia, no ha cesado hasta el presente. Por siglos se han sucedido distintos tipos de conflictos que, con más frecuencia de lo deseable, han llegado a situaciones de violencia. ¿Qué elementos explican esta constante disputa?

Lo que sigue dista mucho de una respuesta acabada a semejante interrogante, pero intenta, al menos, mostrar algunos nuevos puntos de abordaje a estos problemas.

Antes de la llegada de los españoles, las poblaciones de las tierras altas andinas y las de las tierras bajas, permanecieron -por siglos- básicamente incomunicadas entre sí. Ambas poblaciones desarrollaron formas de organización y producción distintas, adecuadas a sus respectivos entornos ambientales, y no practicaron formas masivas de intercambio o siquiera contacto, con la excepción de algunos episodios relativamente menores².

Ambos grupos poblacionales fueron razonablemente exitosos en sus respectivos procesos de control territorial. Antes de la llegada de los conquistadores españoles, sus respectivos arsenales organizacionales, institucionales y tecnológicos satisfacían de modo bastante eficiente sus demandas de comunicación e integración territorial en sus respectivos dominios, con sistemas productivos generadores de excedente.

En la región andina, la ocupación territorial tuvo, entre otras, una característica peculiar: el llamado control vertical de distintos pisos ecológicos³. Es decir, el control organizado del espacio en forma de "islas" dispersas en distintos "pisos" de la verticalidad andina, con posesiones en el altiplano, puna, valles, yungas y costa.

La colonización española se estableció precisamente en estos lugares privilegiados construidos por las sociedades andinas para establecer sus propios centros poblacionales, desplazando la tecnología y formas de organización indígena. Entre ese desplazamiento, junto a jerarquías sociales y formas institucionales, debemos anotar de manera especial la de las formas de registro de personas, bienes y

¹ D. North. Instituciones. Institucional Changes. and Economic Perfonnance. New York. Cambirdge University Press. 1990.

² Saignes, Thierry Los Andes Orientales. Historia de un olvido. La Paz. 1986

³ Jhon Murra. Formaciones económicas y políticas del mundo andino. Lima. 1975.

excedentes mediante el sistema de "quipus", reemplazados por la legislación española que introdujo, desde entonces, el llamado "impuesto indígenal" a la tierra.

El resultado fue un temprano desgaste y disminución de aquellas antiguas organizaciones y capacidades tecnológicas y el desarrollo de procesos productivos de subsistencia. Otras consecuencias no menores fueron los impactos ecológico y demográfico provocados, de proporciones de desastre⁴.

A ello debemos agregar el pronto e importante desarrollo de la minería. En el período colonial, la vocación económica minera de Charcas alentaba una mayor concentración de población en la zona andina. Sin embargo, solo una porción menor de la fuerza laboral indígena era trasladada a los centros mineros, bajo la célebre institución de la "mita". La mayor parte de ésta permaneció como población rural, desarrollando una agricultura de subsistencia que ya en ese momento podría haber tenido dificultades para su propio abastecimiento. Pero a esta realidad se debe añadir el que la creciente demanda de los centros mineros incentivó la importación de alimentos desde lo que hoy es Argentina y Chile, en detrimento de las zonas tradicionales de Charcas⁵, postergando en el tiempo la emergencia de mercados agrícolas andinos.

La minería de la plata no habría provocado encadenamientos productivos ni hacia el procesamiento de bienes diversificados de la propia minería ni, en lo que toca a este estudio, hacia la provisión de insumos agrícolas. Incluso, quizá sentó las bases de un proceso de desintegración y fraccionamiento regional andino sobre la base de una ruralidad limitada, con muy débiles capacidades de generar un mercado agrícola competitivo.

En síntesis, el impuesto indígenal a la tierra y el constante acoso sobre esta, la producción agrícola de subsistencia, la débil competitividad en la provisión de alimentos y la tendencia a la conservación de patrones de intercambio premercantiles (reciprocidad, trueque, etc.) son rasgos de larga data que, junto al trauma colonial (descenso demográfico, desplazamiento institucional y tecnológico, etc.) marcan un tipo de ruralidad andina de tendencia reticente a la conformación de mercados formales, particularmente agrarios.

Este tipo de ruralidad se mantuvo e incrementó en lo esencial, con determinados rasgos y particularidades específicas, a lo largo de la República,

Incluyendo el pago del Impuesto Indígenal que se mantuvo hasta 1880, y solo comenzó un cambio a partir de la Reforma Agraria de 1953.

Las tierras bajas, por su parte, constituyeron un espacio separado y distinto. La mayor parte de ellas constituyeron un espacio "baldío", inexplorado y "salvaje".

Los territorios de las Misiones de Mojos y Chiquitos, porciones territoriales relativamente menores

⁴ Gligo, N. y Morello, J. "Notas sobre la historia ecológica de América Latina" en Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. FCE. México. 1976.

⁵ Urquiola, Miguel "Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration". BID. 1999.

Urquiola, M. Et. Al. "Población y territorio" en Bolivia en el Siglo XX. Harvard Club de Bolivia. la Paz. 1999.

en el contexto de la totalidad amazónica o del chaco, fueron creadas para procurar una presencia estatal ante el avance portugués. Tuvieron un régimen distinto al andino, cerrado en sí mismo, con objetivos sociales y cristianos comunitarios que generaron una forma social y económica singular y diferenciada. Una Bula Papal prohibía el ingreso de españoles en éstos territorios. Si bien entre éstas misiones y el mundo andino se mantuvo un reducido aunque preciado comercio, especialmente de manufacturas de alta calidad en muebles e instrumentos musicales, éste estuvo siempre bajo la rígida conducción de los misioneros.

La ciudad de Santa Cruz constituyó una importante excepción. Aunque alejada de los centros andinos y mineros, mantuvo una fluida relación política, administrativa, eclesial y, especialmente, comercial con los centros mineros. Su población conformó desde sus inicios un núcleo español, luego criollo, basado en la posesión y el aprovechamiento agrícola comercial, sobre la base de la mano de obra indígena.

Cuando los jesuitas fueron expulsados a fines del siglo XVIII, fueron los cruceños quienes iniciaron el comercio y prácticamente la "conquista" de los territorios misionales. Ya en la República, jugaron un rol importante en el período del auge de la goma. No solo en la recolección y comercio de este producto en sí mismo, pero además en el abastecimiento de este proceso a través de haciendas instaladas en Santa Cruz y Trinidad, capaces de producir alimentos e insumos elaborados o, como ahora se diría, con valor agregado: alcohol y chancaca de la caña, alimentos desecados para su conservación (charque, "empanizados", etc.), y enseres de caballería, ganadería y transporte, o trapiches, etc.

De este modo, el tipo de ruralidad generado desde Santa Cruz hacia todas las tierras bajas, lejano de la minería andina, tuvo en el largo plazo una mayor tendencia a favorecer la emergencia de mercados agrícolas y regionales.

Con excepciones que bien merecerían un estudio, estos dos tipos de ruralidad, el andino y el de las tierras bajas, se mantuvieron separados hasta la Reforma Agraria de 1953. Sobre la base del Plan Bohan, ésta promovió la comunicación andina con las tierras bajas, la diversificación agrícola y el fomentó a los procesos de colonización.

La Reforma Agraria fue desarrollada desde una visión andina, básicamente para solucionar problemas andinos (demográficos, de producción, políticos, etc.), con una visión distorsionada, idealizada o insuficiente de las tierras bajas, consideradas como "de gran fertilidad" y sobre todo "baldías". Pero produjo un proceso de comunicación importante entre ambas regiones. Este proceso está aun en curso, bajo formas complejas no exentas de conflictos. En ellas se superponen tradiciones y visiones antiguas de producción, comercio y mercado, de vocaciones rurales distintas que no se han resuelto. En el centro de este proceso está situada nuevamente el tema de la tierra, su posesión y uso, y de manera instrumental, su registro de propiedad.

Anexo 2

Documento Conceptual: Continuidad y Profundización del Proyecto de reforma Institucional

PRESENTACIÓN

El presente documento es el producto principal del "Proyecto de Asistencia Técnica para la Formulación de la Segunda Fase del PRI" realizado con el apoyo de la cooperación bilateral que apoya a la reforma institucional. Ha sido formulado bajo la responsabilidad y dirección general de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Vicepresidencia de la República. Como responsable de la gestión del PRI, y por ende, debe entenderse como un documento oficial de esta entidad.

El propósito inicial de la Asistencia fue diseñar un documento conceptual para un PRI II, que expandiera la reforma a nuevas áreas y organismos, con todos los elementos conceptuales e instrumentales aprendidos en su primera fase. Asumíamos que el PRI I había alcanzado sus principales objetivos, que sus reformas horizontales estaban prácticamente concluidas, y que las verticales, a más de satisfacer los indicadores "trigger", no necesitaban otra cosa que el cumplirlo y rutinario pago de salarios.

Pero al mismo tiempo que se iniciaba este proyecto de Asistencia, el PRI se desenvolvía en una etapa de cambio de gobierno que puso en evidencia que el pulcro proceso de modernización iniciado no estaba entre las prioridades de los principales actores políticos. Ni oficialistas ni opositores, ni tecnócratas ni ideólogos de la cosmovisión indígena conocían el PRI, menos lo tomaban en cuenta. El PRI se vio sumergido en un torbellino político y económico, de cuoteo y luchas de poder, generando cierta incertidumbre en su funcionamiento. Las esperanzas de quienes apoyaban la reforma habían asistido muy poco tiempo atrás, a su vertiginoso ascenso desde casi el anonimato hasta convertirse en el proyecto estrella del gobierno, se vieron (disminuidas generándose un ambiente de escepticismo e impaciencia. En este contexto difícil de altas expectativas, demandas, presiones e incertidumbre, la Vicepresidencia de la República reafirmó su responsabilidad sobre la conducción del proceso de desarrollo institucional. Creó la Secretaría de Desarrollo Institucional para darle institucionalidad al propio PRI, y tomó dos decisiones.

Por una parte el PRI debería continuar, pese a las presiones y el escepticismo generalizado. En un contexto incierto, la Unidad Técnica de la Vicepresidencia no paró de trabajar ni un solo día. Ninguno de los integrantes de su equipo técnico fue removido por razones políticas. Ninguno de los tres Servicios Nacionales bajo reforma fue afectado por cuoteo alguno. Mas allá de un par de casos que atañen a puestos de Dirección General, que constituyen casos especiales dentro de la cartera funcionaria, y que fueron resueltos en el marco de la racionalidad, la reforma tampoco pudo ser detenida en los ministerios involucrados. Al mismo tiempo, la unidad Técnica pudo sanear sus finanzas y superar una buena parte de su déficit, racionalizando un conjunto de gastos no debidamente programados.

Pero, a pesar de los estilemos realizados el PRI continuaba sin el respaldo suficiente. Había que tomar una segunda decisión: profundizar y adecuar el proceso en el contexto del sistema político. El PRI requería con urgencia avanzar en su sostenibilidad política y, además, ofrecer de manera palpable para la ciudadanía los resultados de la reforma. Con las consideraciones anteriores se elaboró el presente Documento Conceptual de "Continuidad y Profundización del Proyecto de Reforma Institucional". Sobre la base de sus postulados se inició un proceso de búsqueda de acuerdos y definiciones políticas, que finalmente prosperaron. Se decidió que la Vicepresidencia de la República mantendrá la responsabilidad general del PRI, delegando funciones al Ministerio de la Presidencia para la implementación de la reforma institucional en los Ministerios y en las áreas transversales referidas a la carrera funcionaria. Por su parte, la gestión operativa de los Servicios Nacionales, quedará bajo la responsabilidad de la Unidad Técnica de

la Vicepresidencia, bajo una nueva modalidad de gestión más flexible y orientada a resultados. Este planteamiento ha sido aceptado de manera general, tanto por el Ministerio de la Presidencia como por la cooperación internacional, tal como, se acordó formalmente en la Misión de Negociación celebrada el mes de abril pasado. Este acuerdo deberá ser puesto en operación mediante un Plan de Implementación, con fechas y metas acordadas, que debe estar, concluido y concertado hasta agosto del 2003.

Cabe agregar que adicionalmente a este Documento hemos elaborado también como parte del proyecto de Asistencia Técnica, un Plan de Implementación de la Reforma del Poder Judicial que puede ser considerado como un aporte para la segunda fase del PRI y que consignamos en un documento separado.

Por esta razón, en rigor, éste no es un Documento que plantea una segunda fase "clásica" del PRI tal como se había anticipado. No era posible dejar de considerar las limitaciones que tanto el contexto general como el propio PRI planteaban y replicar llanamente sus instrumentos en otros organismos estatales. El proyecto de Asistencia Técnica nos ofreció la oportunidad de ir más allá del cumplimiento de una formalidad y encontrar salidas apropiadas a la crisis del proceso. De reflexionar, desde el contexto concreto de esta experiencia y no de manera abstracta, acerca de las características generales de la institucionalidad en Bolivia y de entender cuáles son los avances y limitaciones del país. Sobre todo, de diseñar por dónde es posible, de manera objetiva y plausible, construir la modernización de la administración pública, por lo menos en su nivel central. Dadas las dificultades existentes. Por ello, quisimos avanzar en un Documento Conceptual que permita dar continuidad, solidez y profundidad al conjunto del proceso de reforma en curso, y proyectar su rumbo hacia el futuro. Es en este contexto que debe apreciarse la importancia de este Documento Conceptual que de este modo. Inaugura y proyecta una nueva etapa del proceso de reforma iniciado.

Las principales constataciones y aportes que el Documento Conceptual de "Continuidad y Profundización del Proyecto de Reforma Institucional" identifica y propone son los siguientes:

Durante los últimos veinte años se han realizado renovados esfuerzos de construcción institucional. Han sido fragmentados, discontinuos y frágiles. Pero son avances que muestran, con todo, la voluntad del sistema político y los organismos sociales de construir la modernización de la administración pública. Luego de un inicio optimista del proceso de reformas en la década de los ochenta, donde se esperaba mucho de las nuevas técnicas de gerencia, a fines de los noventa la experiencia acumulada ya aconsejaba atender situaciones más complejas. Se comenzaba a vislumbrar muy débilmente que los factores políticos y la cultura informal constituían desafíos que la tecnología de punta y el financiamiento externo no podrían enfrentar por sí solos. Había que ir "más allá del consenso de Washington". En el balance histórico entre el desarrollo institucional de la gestión pública y el crecimiento de un tipo de informalidad fundado en la discrecionalidad y el abuso, esta última realidad ha adquirido un peso específico que hoy atraviesa profundamente la cultura del Estado y amenaza la vida de la propia sociedad en sus diversos segmentos. El desafío para superar esta "desinstitucionalización" es bastante más grande de lo previsto.

- Más allá del PRI, el Documento Conceptual abre, con la prudencia de sus primeros impulsores, la puerta de la institucionalidad a las fuerzas turbulentas del sistema político y de las organizaciones sociales. Este camino, áspero y poco prolijo, rebelde a las finas metodologías y lógicas maduras de procesos institucionales avanzados, es ineludible y requiere también de inversión política y financiera, de solidaridad y confianza. La necesidad de institucionalización de la administración pública, con la vaguedad con que pueda ser percibida por la ciudadanía, incluyendo su enfoque salarial y sus debilidades técnicas, está adquiriendo gradualmente el sentido político de una necesidad popular. Al mismo tiempo, la institucionalidad gana espacios significativos en la todavía delgada franja transversal de políticos que, en todos los partidos y organismos sociales, apoyan esta causa. Más allá de las metas y los indicadores de cumplimiento del PRI, que cuidaremos de que sean eficientemente cumplidos, los bolivianos tenemos un desafío mayor sobre el que tenemos que trabajar largamente y para el cual no dependemos sino de nuestras

propios esfuerzos para darle a la reforma la sostenibilidad política y cultural que necesita. Es decir, hacerla de todos.

- En el contexto anterior, el rol de la cooperación internacional es relevante. No sólo ha financiado la mayor parte de estas iniciativas, sino que las ha promovido. Les ha proporcionado la tecnología y las concepciones básicas de su orientación técnica y política, y ha procurado su sostenibilidad. Aunque debe decirse también que comparte la responsabilidad por ciertos grados de dispersión y de limitaciones en el empoderamiento de los procesos.
- Operativamente, el Documento Conceptual contiene importantes elementos que serán incorporados en el ajuste a las reformas de los Servicios Nacionales. Las acciones propuestas, junto a las iniciativas de la Unidad Técnica, permitirán una nueva dinámica de éstos y, sobre todo, incrementar su eficiencia y transparencia en la prestación de servicios a los ciudadanos. Ofrece a su vez, insumos para entender y rediseñar la reforma institucional en los ministerios y la carrera funcionaria que consideramos pueden ser de utilidad en el nuevo proceso abierto en este orden, aunque le al Ministerio de la Presidencia tomar sus propias decisiones.
- Junto con el Plan de Implementación de la reforma del Poder Judicial, presentado en documento anexo, se ha logrado poner nuevamente en movimiento a los actores involucrados en el proceso de reforma judicial. Una nueva dosis de empoderamiento, responsabilidad y confianza en todos ellos nos permite desarrollar el mencionado plan con renovado optimismo.
- Con la reflexión que contiene este Documento y, sobre todo, con las definiciones políticas que nos ha permitido promover, estamos consiguiendo avanzar en una consolidación real de los procesos de reforma iniciados en la fase I del PRI. Además, de manera significativa, establecemos el rumbo y los principales insumos para proyectar el PRI II, ampliando la reforma al Poder Judicial y a nuevos contenidos y perspectivas en el Poder Ejecutivo.
- Pero este Documento va todavía más allá, plantea programas de trabajo que sobrepasan el financiamiento y la planificación prevista. Sobre esta base, los futuros trabajos de evaluación y proyección del PRI tendrán un aporte de primer orden que facilitará su desarrollo futuro.

Finalmente, cabe mencionar que este Documento es el resultado de un esfuerzo colectivo. Se ha recogido cuidadosamente los aportes de las autoridades y miembros de los propios organismos involucrados en el PRI, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, en sus componentes de reformas verticales y horizontales. Además, se ha tomado en cuenta la opinión y experiencia de los miembros de la Unidad Técnica y la Vicepresidencia; de los amigos de la cooperación internacional que, de manera expresa, han prestado su colaboración a este esfuerzo; la opinión especializada de expertos nacionales sobre aspectos específicos de este Documento; los trabajos de consultoría internacional, sobre todo en el caso de la reforma judicial; y las opiniones que, a título personal, nos han brindado miembros del Parlamento y de partidos políticos. Junto a lo anterior, un equipo de consultores trabajó durante todos estos meses en la Secretaría de Desarrollo Institucional. Bajo la coordinación de Jeannette Mercado, Teresa Peña y Alberto García. Con este equipo se identificaron los principales problemas, se propusieron y promovieron soluciones creativas. Se compartieron dudas, se escucharon quejas, y sobre todo, se construyó de manera profesional y generosa el cuerpo de ideas que constituyen este documento que ¡nuestra, sin ninguna duda, que en Bolivia avanzamos en entender nuestros problemas y proyectar nuestras salidas. A todos ellos, quiero expresarles mi agradecimiento y admiración por su trabajo.

Doy también las gracias a las agencias de cooperación de Alemania, Suecia, Gran Bretaña y, especialmente Dinamarca, coordinadora de este financiamiento, por su aporte generoso a este esfuerzo.

GLOSARIO DE SIGLAS

ANB	Aduana Nacional de Bolivia
AR1	Acuerdo de Reforma Institucional
CA	Carrera Administrativa
CENCAP	Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República
CGR	Contraloría General de la República
COA	Comando Operativo Aduanero
CONDEPA	Conciencia de Patria
D.S.	Decreto Supremo
EFP	Estatuto del Funcionario Público
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MAS	Movimiento al Socialismo
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MAGDER	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MECyD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MH	Ministerio de Hacienda
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario
MVSB	Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PAD	Documento de evaluación del Proyecto
PACA	Plan de Acción de la Carrera Administrativa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PMSP	Programa de Modernización del Sector Público
POA	Plan Operativo Anual
POA1	Plan Operativo Anual Individual
PRI	Proyecto de Reforma Institucional
PRONAGOB	Programa Nacional de Gobernabilidad
RR.HH.	Recursos Humanos
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SAFCO	Sistema de Administración y Control Gubernamentales
SAP	Sistema de Administración de Personal
SDI	Secretaría de Desarrollo Institucional
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación de La Paz
SENAMIG	Servicio Nacional de Migración
SENAREC	Servicio Nacional de Registro de Contribuyentes
SIAP	Sistema de información de Administración de Personal
SICOES	Sistema de Contrataciones del Listado
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SIN	Servicio de impuestos Nacionales
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

SIRAT	Sistema Integrado de Recaudación y Administración Tributaria
SISER	Sistema de Seguimiento a la Evaluación por Resultados
SISPLAN	Sistema de Planificación Nacional
SNC	Servicio Nacional de Caminos
SNAP	Servicio Nacional de Administración de Personal
SOA	Sistema de Organización Administrativa
SPO	Sistema de Programación Operativa
SSC	Superintendencia del Servicio Civil
TGN	Tesoro General de la Nación
TIC	Tecnología de Información y Comunicación
UIS	Unidad de Comunicación Institucional
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
USO	Unidad de Servicio de Operadores
UT PRI	Unidad Técnica del Proyecto de Reforma Institucional
UTPE	Unidad Técnica para la Reforma en el Poder Ejecutivo
UTV	Unidad Técnica de la Vicepresidencia

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 LA ACTUAL SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA

En el contexto institucional boliviano contemporáneo debe tomarse en cuenta el peso de la historia. Desde su creación, el Estado ha tenido severas limitaciones en ejercer un control eficiente de su territorio y población. Entre las consecuencias de este proceso puede mencionarse que, hasta el día de hoy, un significativo porcentaje de la población continúa excluida no solo de los servicios, sino de una identidad básica con el Estado nacional. La diversidad cultural, producto de procesos históricos étnico regionales, no ha podido ser capitalizada como un patrimonio común, y tiende más bien a la fragmentación de la sociedad. Los hábitos, costumbres, valores e intereses diferenciados de los distintos grupos sociales, no han logrado construir un marco institucional común suficientemente sólido para todos los habitantes, y tiende a diluirse en prácticas informales, promotoras de la discrecionalidad y la corrupción.

El presente está marcado por una crítica incisiva de la sociedad al modelo político de democracia representativa que se empezó a construir entre 1982-1985, cuestionado por haber sido excesivamente tolerante con la corrupción e impunidad y contra una democracia pactada que ha abierto las puertas al clientelismo y patrimonialismo en el manejo de la administración pública, con el agravante que ha conducido en muchos casos a un manejo prebendal del Estado. De otra parte, muchos sectores de la sociedad critican el modelo político por considerarlo monopolizado por los partidos políticos, sin posibilidades de espacio para el desarrollo de la participación social ni de las voces ciudadanas, y menos de una renovación y democracia internas en las organizaciones políticas.

Por su lado, los cuestionamientos al modelo económico sostienen que este se ha concentrado fundamentalmente en mantener la estabilidad macroeconómica, a costa de una creciente desigualdad en la distribución de ingresos y la consecuente exclusión económica y social. Una parte importante de la sociedad considera que la globalización y el modelo neoliberal, en particular la capitalización, son la causa de la crisis económica que vive el país y la propia población. En esta medida, los movimientos sociales nuevos son muy parecidos a los que han surgido y se generan todavía en América Latina, respondiendo a una corriente continental crítica a los ajustes estructurales y su impacto en las condiciones de vida de la población.

La actual coalición de gobierno MNR-MIR recibió el poder en agosto del 2002 en el contexto de una desaceleración económica que ya tiene cuatro años de duración y que es percibida por la población como una verdadera recesión, que conlleva un elevado déficit fiscal que refleja una situación económica muy difícil. Este contexto se ha visto agravado por la exigencia externa de seguir erradicando coca excedentaria en circunstancias en que el movimiento cocalero se siente fortalecido por el posicionamiento del MAS en el escenario político central del país, al haber logrado un segundo puesto en la última votación electoral. En medio de una situación política complicada emergente de un conflicto no resuelto con los cocaleros y otros sectores populares, en febrero 2003 el gobierno propuso un incremento en los impuestos como una medida para solucionar en parte el desequilibrio fiscal del país. Esta medida que gravaba a buena parte de las clases medias tuvo como resultado una explosión social urbana, en especial en la sede de gobierno. Junto al amotinamiento de la Policía y la respuesta poco rápida de las Fuerzas Armadas dan cuenta de un hecho ineludible: la línea de mando en ambas instituciones está quebrantada y, lo que es peor, su obediencia al poder civil es cada vez más tenue. Es en este marco de crisis de Estado, que ha demostrado cuán frágil es la gobernabilidad y cuán entredicho están la estabilidad política y la continuidad democrática, en el que deberán desarrollarse las reformas institucionales, incluido el Proyecto de Reforma Institucional.

1.2. LA REFORMA DEL ESTADO, BASE DEL DESARROLLO Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Con la recuperación de la democracia en 1982, la agenda de reformas institucionales orientadas a reformar el Estado y a consolidar la democracia ha sido una constante en la historia del país. Se ha desarrollado a nivel nacional e internacional una tendencia, aún insuficiente pero real, por contar con reglas e instituciones estables y duraderas que aseguren el adecuado desarrollo económico y social. En Bolivia, la reforma del Estado durante los últimos 20 años ha avanzado en la modernización y democratización del Sistema político y en la adopción de diferentes reformas en los ámbitos, económico e institucional, modificando las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A nivel político, Bolivia ha tenido un proceso democrático ininterrumpido de veinte años, que paulatinamente ha dado muestras de madurez y fortaleza que, sin embargo, es necesario afianzar para cubrir las crecientes demandas de la población. Si el pacto político fue la clave para la estabilidad durante casi dos décadas, a partir de los conflictos sociales de abril y de septiembre del 2000, mucho más todavía después de las elecciones generales del 2002 y con más violencia debido a los conflictos sociales de enero y febrero del 2003, es totalmente evidente que existe una fuerte erosión de la democracia pactada. Estos eventos han dado lugar a la emergencia de una nueva polarización política e ideológica que contempla dos visiones distintas de país. Por una parte hay sectores sociales que apuestan a la construcción de una democracia directa, casi de tipo asambleísta o con matices de carácter corporativo, impulsando más la idea de la participación que de la representación. Por otro lado, existen otros quienes entienden que se debe construir una democracia representativa pero enriquecida con elementos más incisivos de participación. Es evidente que cada una de estas posiciones tiene una mirada distinta de la construcción institucional que debe acompañar a su visión de país, aunque ninguna responde a una reflexión profunda.

Estas visiones encontradas tienen en su base la emergencia de nuevos actores sociales, los que han venido a sustituir a la antigua clase obrera y los sindicatos en los que estaba organizada institucionalmente. La fuerte fragmentación social de estos actores se manifiesta en el proceso de organización y desarrollo de pueblos originarios, movimientos indígenas, sindicatos campesinos, organizaciones urbanas antineoliberalismo, sindicatos en proceso de construcción de partido político, movimientos cívicos y otros. La diversidad social que caracteriza al actual Parlamento es una muestra de la democratización del sistema político, en un ambiente paradójico de mayor polarización ideológica que ha posicionado las temáticas de pluriétnicidad y pluriculturalidad, equidad e inclusión social.

A su vez, las reformas implementadas en el ámbito económico han generado la institucionalidad necesaria para garantizar la estabilidad macroeconómica y ejecutar diversas reformas estructurales clave para el funcionamiento de la economía. El tamaño del Estado ha disminuido y su rol se ha transformado de productor a impulsor y regulador, disminuyendo con ello significativamente sus funciones. Pero, al mismo tiempo e independientemente de su tamaño, dejando en evidencia la necesidad de mejorar el sistema de administración de justicia y el buen funcionamiento del aparato público para promover un crecimiento económico sostenido y equitativo, y construir un Estado más profesional y moderno capaz de insertarse competitivamente en el mundo globalizado.

Desde la reconquista de la democracia en 1982, estos cambios han estado acompañados de manera recurrente por reformas institucionales que, por lo general, se han llevado adelante bajo el paraguas de un estado descentralizado a partir del cual se busca acercar cada vez más al Estado y al ciudadano, promoviendo la participación y el control social. Año tras año los diferentes gobiernos han tratado de construir las bases para un estado de derecho pleno con instituciones modernas mediante la Reforma de la Constitución Política del Estado, Descentralización, Participación Popular, Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura, Tribunal Constitucional, Ley SAFCO, Diputados Uninominales, Ley de Partidos Políticos, Código Electoral, Ley de Capitalización, Reforma Educativa, Sistemas de Planificación, Reforma de Pensiones, modificación del Código de Procesamiento Penal, Sistema Sectorial de regulación del estatuto del Funcionario Público y otras.

El proceso ha sido lento y complejo, marcado por la influencia de conceptos y recursos externos con intereses, enfoques y procedimientos diversos. El resultado es, de momento, un conjunto de reformas dispersas y fragmentadas, que evidencian la ausencia de una visión general de desarrollo del país a la cual debería responder todo esfuerzo de desarrollo institucional. Sin embargo, se debe reconocer importantes avances en el campo institucional que es necesario profundizar y consolidar, incorporando elementos que generen una imagen de cambio provista de ideas innovadoras de reforma institucional que conduzcan a promover el tipo de instituciones que sirven mejor a las necesidades de la ciudadanía.

A nivel de la sociedad civil las encuestas de opinión de los últimos años muestran en forma consistente que los ciudadanos no están satisfechos con el desempeño de los sucesivos gobiernos. Una baja satisfacción con la democracia no significa necesariamente un débil respaldo a los principios democráticos. Por el contrario significa, en la mayoría de las veces, que los ciudadanos creen que los derechos democráticos están sustancialmente restringidos por instituciones democráticas que no están suficientemente desarrolladas. La percepción ciudadana muestra un "cansancio" muy fuerte con aspectos como la corrupción de los funcionarios públicos y los políticos. Esto se hace más radical al tomar en cuenta, gran fragmentación etnolingüística existente en el país, donde es más común que se

incrementen las desigualdades, los privilegios por grupos de poder y la falta de acceso a los derechos ciudadanos de los grupos vulnerables. Se debe reconocer, por último, que como producto de la crisis de las instituciones partidarias y de la falta de credibilidad de la dirigencia política, el fenómeno público se está mudando hacia el espacio de los medios masivos de comunicación social que están surgiendo así como los competidores fundamentales de las tradicionales instituciones democráticas.

1.3. EL DIFÍCIL PROCESO DE REFORMA EN EL PODER EJECUTIVO

Las reformas institucionales implementadas se han caracterizado por el aislamiento y la fragmentación de acciones en los distintos poderes del Estado. En algunos casos han respondido a coyunturas políticas y conflictos sociales que culminaron con la implantación de reformas improvisadas y reactivas. En este marco, la cooperación externa ha jugado un rol fundamental en la promoción de reformas, aunque no siempre consensuada y adecuada a las capacidades financieras y la cultura política del país. Pese a todo, se evidencian importantes avances que es necesario reconocer y tomar en cuenta, además de evaluar y corregir críticamente las lecciones de experiencia de las reformas aplicadas a fin de repensarlas y proseguir con criterios innovadores. Ello permitirá ubicar los elementos de contexto que sirvieron de marco para el diseño y operación del Proyecto de Reforma Institucional desde 1998 hasta el presente, así como definir nuevos derroteros para la Continuación del proceso de modernización del Estado.

Ausencia de institucionalidad o institucionalidad informal. El proceso de reforma de la administración pública ha evidenciado la dificultad y debilidad del Estado para establecer políticas públicas de desarrollo institucional que permitan definir el rumbo del país y de la construcción del Estado. En la mayor parte de casos las reformas institucionales no han tenido ni corresponden a una política de Estado que responda a un marco estratégico de desarrollo de largo plazo, ni a la visión de los partidos políticos que llegan a función de gobierno. Más bien, han sido realizadas de una manera claramente dispersa sin un marco ordenador de políticas de Estado que trascienda más allá de una administración de gobierno. Con todo, ha habido reformas institucionales realizadas por el Estado boliviano que han tenido continuidad habiendo logrado convertirse en una política de Estado, es decir, dotadas de sostenibilidad política. Estas experiencias muestran que emprender un programa de institucionalización del sector público requiere de una fuerte voluntad política complementada por un compromiso del sector reformista existente en los partidos políticos, en las instancias de representación (del sector privado, sindicatos, iglesia, grupos de presión y medios de comunicación, y en la sociedad civil en su conjunto). En términos generales se puede decir que más que continuidad institucional, lo que ha marcado al país y a su administración pública es su discontinuidad, entorpecimiento y desaparición, así como las modificaciones frecuentes de su estructura administrativa.

Deficiencias micro institucionales e informalidad. Una característica dominante en la construcción del Estado es la ineficiencia de su administración pública resultado en gran medida del predominio de una cultura organizacional informal que pervive con elevadas dosis de discrecionalidad. Ambas tienen su arraigo en la cultura social, cívica y política del país y determinan el día a día de la gestión pública, reflejando la debilidad institucional de una administración pública que presenta un comportamiento profundamente burocrático y errático. La persistencia de deficiencias micro institucionales en una parte importante del sector público originadas, entre otros factores, por la débil formación de los recursos humanos, reglas y procedimientos complejos, y sistemas incompletos de manejo financiero, presupuestario y de control conlleva a que las acciones o decisiones que se toman en el nivel formal no necesariamente tengan el impacto esperado a nivel de los operadores de reforma, y que incluso presenten resultados contraproducentes como consecuencia de la lógica de comportamiento informal. En el desarrollo de las reformas todavía no se ha encontrado el nivel óptimo de relacionamiento entre las lógicas formal e informal, de modo que la primera tenga mayor predominio sobre la segunda y posibilite que las dinámicas en los niveles macro y micro institucionales apunten a mejorar la gestión pública.

Gobernabilidad versus clientelismo. Un elemento básico del contexto de la reforma institucional es la estabilidad política y la concertación y aprobación de una importante agenda de reformas estatales, logradas a través de la democracia pactada y el centrismo político que han permitido conformar coaliciones de gobierno y concertaciones políticas. Esta capacidad de diálogo y definición de pactos entre fuerzas políticas distintas deben ser rescatados como un enriquecimiento de la democracia. Sin embargo, a pesar de la gobernabilidad alcanzada, el sistema político todavía no ha logrado encontrar los mecanismos adecuados para lograr la inclusión de los diversos actores sociales y, después de veinte años de democracia representativa, continua reproduciendo la larga historia de manejo discrecional

reflejado en una lógica clientela, patrimonial y muchas veces prebendas de la cosa pública. En la percepción ciudadana, la democracia pactada acabó siendo nada más que un instrumento para un reparto del poder y un cueteo abierto de la administración pública. En esta medida, el funcionamiento de la gobernabilidad instrumental o logro de mayoría parlamentaria, ha conducido a erosionar la credibilidad del sistema político, del pacto, de los partidos y de las instituciones de la democracia por su falta de transparencia y visible corrupción e impunidad partidaria en el manejo estatal. Asimismo, la sociedad civil reclama y exige de manera creciente una mayor discusión en el espacio público, más allá de los mecanismos formales del Estado, para proponer e introducir las diferentes visiones existentes sobre el futuro de las reformas.

Gestión pública y provisión de bienes y servicios. Es claro que en un Estado donde se impone una marcada informalidad además de lógicas clientelares y patrimoniales, es muy difícil hablar de una prestación de servicios eficiente, eficaz y transparente que este orientada a satisfacer las necesidades ciudadanas y, menos aun, de una cultura de rendición de cuentas que obligue al Estado a dar cuentas al ciudadano sobre el desarrollo de sus funciones. Más aun, en la administración pública se ha creado una masa de funcionarios o de burocracia pública que no ha transitado a la cultura del servicio público y, por tanto, no tiene conciencia que los mandantes y destinatarios de los servicios públicos son los ciudadanos. Por el contrario, esta burocracia se ha convertido en un nivel funcionario que no es facilitador y, lo que es peor, que ve en los partidos políticos a sus mandantes y no así a la ciudadanía.

Frágil apropiación de las reformas institucionales. El empoderamiento y apropiación por parte de los actores institucionales involucrados en la mayor parte de las reformas institucionales implementadas manifiesta bastante debilidad. Esta no puede ser entendida solamente como la simple aprobación e implantación de normas y leyes, sino que tiene que ser comprendida como un proceso de largo plazo capaz de modificar y cambiar los valores y los hábitos de comportamiento que involucran al conjunto del Estado y la sociedad. A pesar de los avances en el proceso de institucionalización, las instituciones no han logrado todavía convertirse en reglas y patrones de orientación de las conductas de los diferentes actores sociales, políticos e institucionales. Las reformas dependen y obedecen todavía a la existencia y voluntad personalizada de autoridades gubernamentales de turno apoyadas por la cooperación internacional, sin una apropiación del conjunto de partidos políticos y dirigencias partidarias en muchos casos, de los actores institucionales involucrados. Si bien el rol de la cooperación ha sido y es muy importante en intentar lograr la continuidad de las reformas, en muchos casos su personalización para apoyar en la construcción institucional posee paradójicamente un carácter no institucional.

Ciudadanía plena e inclusión social. La sociedad boliviana se encuentra cruzada por antiguas y profundas inequidades sociales. La discriminación por género y la exclusión por etnia forman parte de las prácticas sociales cotidianas y atraviesan todas las estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales, limitando la construcción de una ciudadanía plena que promueva valores democráticos. En el tema de género, los resultados obtenidos por hombres y mujeres son diferenciados: las mujeres tienen mayores tasas de analfabetismo (en el ámbito social), menores salarios y ocupaciones de menor prestigio (en el ámbito económico productivo) y menor participación y representación política. Con relación al tema de exclusión social, abierta o veladamente la etnicidad indígena se presenta como objeto de sistemática exclusión y devaluación social. Si bien formalmente la adquisición de derechos políticos individuales a partir de 1952 hasta el día de hoy ha disuelto el régimen colonial de división del trabajo tanto económico como político, lo que no ha desaparecido pues más que una medida administrativa es una estructura cognitiva de la realidad incorporada, es la representación etnificada del país y la naturalización de diferencias y aptitudes sociales a partir de determinadas propiedades culturales, históricas, geográficas o somáticas. La discriminación expresada racialmente, por lo menos en Bolivia, hoy no es ya solo una invención estatal o tributaria; es, por sobre todo, un sentido común de estructuración de la sociedad.

Excesiva burocracia y su fuerte correlación con elevados niveles de corrupción. A pesar de los significativos avances de las reformas en el contexto institucional, uno de los mayores defectos que aquejan a la mayoría de las instituciones públicas en el país es la excesiva burocracia existente en sus organizaciones y dependencias, identificadas como productoras de complejos requisitos y exigencias destinadas a entorpecer y retardar la obtención de servicios por parte de la población. La mayoría de las instituciones del sector público han caído en la "trampa burocrática" que en vez de reducirse ha ido creciendo, lo que ha dado lugar a un aumento desproporcionado de la informalidad, corrupción y falta de transparencia en la gestión pública. La existencia de trámites engorrosos obstaculiza claramente a la mayoría de los bolivianos el ejercicio de sus derechos ciudadanos civiles, académicos,

propietarios, y otros, que son finalmente la base de la ciudadanía económica. La multiplicación del papeleo muchas veces injustificado, la necesidad de acudir a un abogado para presentar formalmente una solicitud, la peregrinación obligada de oficina en oficina o de escritorio en escritorio, el hacer interminables "colas" o esperar largos periodos de tiempo para obtener permisos o certificados, y hasta la necesidad de recurrir a la entrega de "pagos irregulares" para acelerar los tramites, son manifestaciones claras de los excesos de burocracia en las instituciones del sector publico, la cual desestimula a las personas a cumplir con la ley y normas y constituye un obstáculo para el crecimiento de las empresas, y por lo tanto del empleo y del crecimiento.

Impulso y confianza de la Cooperación Internacional. Gran parte de las reformas institucionales de mayor trascendencia para el país han sido promovidas y financiadas con recursos de la Cooperación. Su apoyo ha sido decisivo para iniciar y consolidar diferentes iniciativas vitales para el desarrollo económico y social y la estabilidad democrática del país, con el objetivo final de reducir la pobreza. Entre este apoyo resalta, por ejemplo, la participación Popular, Reforma Educativa, fondos de Desarrollo, Dialogo Nacional, Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y otras. La participación de la Cooperación ha sido y es también crucial en momentos de debilidad del sistema político y democrático, logrando la estabilidad de muchos procesos iniciados que corrían el riesgo de dispersarse.

1.4. EL MARCO EN EL QUE SE DEFINE LA PROFUNDIZACIÓN DEL PRI

Los cambios en la política. La democracia boliviana vive uno de sus momentos más difíciles desde 1982. Los conflictos políticos y sociales de febrero del 2003 han demostrado que con presión y confrontación el país esta pagando una factura histórica de disolución progresiva del respeto a la ley, de la democracia pactada, de las relaciones entre Estado y sociedad y entre gobierno y sociedad. La democracia boliviana no sale del asombro al constatar su debilidad estructural y que veinte años de ejercicio democrático no han sido suficientes para consolidar un régimen económico, social y político que garantice proyección y continuidad. Una de las principales razones para ello, entre otras, es la debilidad de una de las bases fundamentales de sustentación de la democracia como es el sistema político. Los partidos no han podido dotarse a sí mismos de un espacio democrático pleno. Las comunidades político partidarias casi sin excepción soportan un régimen interno carente de libertad de expresión, dominado por resabios de un caudillismo decadente y anacrónico, sin estructuras de participación militante, menos aun de participación ciudadana. Los partidos dejaron de ser intermediarios entre la sociedad y el Estado para canalizar sus demandas sociales y tampoco son factores de dinamización del aparato estatal y gubernamental. Así, dejaron de cumplir su misión y función histórica de construcción de horizontes para quedar reducidos a maquinas electorales y prebendales en tiempos eleccionarios. El pacto entre partidos políticos esta deslegitimado porque la población lo identifica como un mecanismo para garantizar el clientelismo y el manejo patrimonial de la administración publica. Pero, también esta deslegitimado el sistema político de partidos, y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La paradoja es que a pesar de las numerosas reformas institucionales implementadas en las ultimas dos décadas, la sociedad civil en general no confía en las entidades publicas porque no le prestan los servicios que requiere, y las percibe como ineficientes y poco transparentes.

La emergencia de una polarización política e ideológica. Bajo el contexto anterior, con los conflictos de abril y septiembre del 2000 agudizados con el de febrero del 2003, se hizo mas patente la profunda crisis económica que atraviesa el país, la elevada pobreza existente sobre todo en las áreas rurales, la creciente brecha en la distribución de ingresos, la falta de integración regional y la débil inclusión política de los mas pobres, pero ante todo la exclusión económica y social de la mayoría de los bolivianos. A partir de estos conflictos se ha comenzado a visualizar y formular abiertamente que hay dos Bolíviyas: la de incluidos y la de excluidos, una de marginados y la otra de integrados. Esta visualización esta acompañada de la emergencia de una nueva polarización política e ideológica que responde a dos visiones muy distintas de país que, sin embargo, no han logrado formula una visión de país. Por ello, no es de extrañar el rebrote de radicalidad en las propuestas políticas de los nuevos actores sociales, así como el surgimiento de fundamentalismos políticos de tipo étnico que son reacios a acompañar la construcción institucional de la democracia representativa.

La nueva coalición de gobierno. El sistema político se desarrollo en función de un triangulo básico de partidos tradicionales. NNR, MIR y ADN, con una democracia pactada que permitió la gobernabilidad en el transcurso de los últimos 20 años. Con las elecciones generales del 2002 se ha producido una fuerte fragmentación política ya que ningún partido pudo llegar a siquiera un 25% de la votación general. El ganador de los resultados electorales fue el

MNR, aunque sin mucha ventaja sobre los demás partidos. En lugar de ADN ha entrado al escenario político el MAS con un segundo lugar en las elecciones, el cual presenta una posición radical como oposición y tiene una existencia simultánea como sindicato y partido, sin perder su alma y núcleo sindical que es lo que más lo caracteriza. NFR es un partido más reciente con escasa definición ideológica, muy dependiente de su caudillo y sin la suficiente fuerza institucional a pesar de haber obtenido un tercer lugar en las últimas elecciones. El MIR que estuvo muy debilitado obtuvo un cuarto lugar en las elecciones. Por último, en la línea de oposición del MAS está el MIP que también intenta transformarse en partido. ADN y otros dos partidos neo-populistas (UCS y CONDEPA) presentan un debilitamiento muy marcado. Con esta situación no se ha conformado todavía un nuevo sistema de partidos políticos que reemplace al anterior conformado por MNR, MIR, ADN, UCS y CONDEPA, cuya posición moderada sin mayor distancia ideológica permitió la gobernabilidad en las últimas dos décadas. Del anterior sistema quedan solamente el MNR y MIR, dos partidos que han tenido una larga historia de enfrentamiento y que conforman la actual coalición de gobierno. Como cualquiera que se hubiera formado por la alta polarización ideológica, esta coalición tiene una débil mayoría parlamentaria que en otro momento histórico no habría implicado problemas, pero que en las actuales circunstancias cierra espacios para concertaciones que amplíen y mejoren la democracia. Como a inicios de los ochenta, la política actual parece estar más marcada por el conflicto que por la tendencia a generar acuerdos políticos. Es importante reconocer que en Bolivia es la política la que comanda y define en última instancia la dirección y destino final de la economía. Por de pronto, es difícil llevar adelante discusiones racionales o lograr consensos en el Parlamento sobre propuestas de la oposición o del gobierno.

El desafío a la concertación. Si bien la actual administración reconoce su lentitud en conceptualizar los temas fundamentales y como encararlos, es evidente la urgencia de encontrar un camino de acuerdos mínimos dentro del gobierno y la oposición, lo que no es fácil porque las posiciones entre ambos están muy encontradas. Hay una luz de alarma que nadie puede desconocer que obliga al gobierno a iniciar un claro proceso de austeridad en el poder ejecutivo y a ser muy selectivo en el uso de nuevos recursos de la cooperación internacional. Bolivia necesita un pacto político social esencial para disminuir la tensión social y restablecer las condiciones de seguridad jurídica que exige el retorno a una normalidad con desarrollo y más empleo, sobre la base de un proyecto nacional que aglutine y exprese al país que queremos para todos, con el compromiso de pugnar por alcanzarlo mediante métodos democráticos y pacíficos. En el marco de un pacto de esa naturaleza, la prioridad nacional es sacar al país adelante mediante políticas estatales encaminadas a resolver la crisis económica y social. La sociedad exige cambios con una proyección temporal que trascienda la simple coyuntura y que garanticen un ritmo con democracia participativa bajo un contexto institucional eficiente y transparente.

2. EL DIFÍCIL CAMINO DE LA REFORMA: LA PRIMERA FASE DEL PROYECTO DE REFORMA INSTITUCIONAL

El Programa de Modernización del Sector Público (PMSP) previsto como un proceso de reforma de diez años, busca mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia de la administración pública boliviana para fortalecer la capacidad del país de implementar sus programas de desarrollo económico y social y así combatir la pobreza. Su objetivo es que en ese periodo, se mejore la calidad de la prestación de servicios y la orientación al cliente en las operaciones del gobierno con la creación de entidades más honestas, eficientes y orientadas por resultados.

Este Programa fue conceptualizado en un contexto macroeconómico optimista que preveía un crecimiento sostenido de la economía, una reducción del empleo de 13,000 a 9,400 empleados en la administración central, la disminución de la injerencia política partidaria en las entidades públicas, la reducción de los elevados índices de rotación del personal, un proceso presupuestario confiable como herramienta para la planificación, y una gestión pública transparente y honesta. El Programa está diseñado en tres fases consecutivas. La primera, en actual ejecución (PRI I), tiene comprometido financiamiento hasta el año 2007, cubriendo fundamentalmente salarios del personal reclutado en tres Servicios Nacionales y tres Ministerios. Las fases complementarias (PRI II y III) podrían iniciarse una vez que se cumplan los indicadores "trigger" descritos en el Documento de Evaluación del Proyecto (PAD).

La primera fase del programa, el Proyecto de Reforma Institucional (PRI), pretende crear un marco institucional de una administración pública moderna así como construir diversas agendas modelo mediante: (i) reformas horizontales en las áreas de administración de recursos humanos, integridad nacional, presupuestación por resultados y evaluación del desempeño tanto para funcionarios como para instituciones públicas dirigidas a cambiar el marco regulatorio y la

estructura de incentivos del sector público; y, (ii) reformas verticales en agendas piloto orientadas a crear organizaciones efectivas, eficientes, transparentes y guiadas por resultados a través de reestructuraciones organizativas, La profesionalización y renovación del personal y procesos explícitos de gestión del cambio.

Al final de La implementación del programa de crédito se espera que: (i) La mayoría de los funcionarios públicos sean contratados, promovidos y retirados de conformidad con los principios de competitividad, idoneidad, capacidad y mérito, y retribuidos de acuerdo a una política salarial justa y competitiva con otros sectores del mercado; (ii) la honestidad y la transparencia en la recaudación y utilización de los recursos públicos sean la norma más que la excepción.; (iii) los ministerios y las entidades gubernamentales funcionen con mandatos legales más coherentes, tengan la responsabilidad primaria Para gestionar sus recursos humanos y financieros, presenten estructuras organizativas más planas con un menor número de personal y con competencias diferentes, y estar sujetos a criterios de desempeño publicados; y, (iv) su prestación de servicios deberá ser sujeta a medición y sus presupuestos tendrán que ser ajustados de acuerdo a los resultados alcanzados. En definitiva, se espera que el programa cambie la gestión de la administración pública y la manera en como los ciudadanos la perciben, para convertirla en un instrumento que coadyuve al desarrollo y la resolución de los problemas sociales y deje de constituir una fuente de corrupción y prebendalismo.

En el marco del Convenio de Crédito para el PRI se establecen diferentes indicadores "trigger" como condición para pasar de la primera a la segunda fase del Proyecto. Estos indicadores están relacionados con la plena operación del SIGMA en entidades piloto, el uso de presupuestación por resultado.; y marco de presupuestación de mediano plazo en estas, la plena operación en entidades piloto del sistema de servicio civil con personal profesional incorporado al nuevo régimen, funcionamiento del Sistema de Declaraciones Juradas de Bienes y del Sistema de Auditorías Forenses en la CGR, simplificación de procedimientos burocráticos, implementación del SISER, entidades orientadas a resultados en cuanto a reestructuración y ajustes de personal completados en el marco de los ARI, y cumplimiento de metas de recaudaciones tributarias y aduaneras en el SIN y la ANB. Seis de los siete indicadores "trigger" previstos para las gestiones 2001 y 2002 han sido cumplidos. El indicador correspondiente a las recaudaciones tributarias y aduaneras debe ser modificado ya que no refleja las verdaderas posibilidades del SIN y la ANB.

2.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El enfoque metodológico del presente Documento de Profundización del PRI distingue tres niveles de acción: (i) un primer ámbito de intervenciones específicas de una reforma o gestión de grandes programas como el PRI que siguen un enfoque más vertical e invasivo, que pueden ser consideradas como "acciones coordinadoras"; (ii) interacción horizontal de la reforma en un segundo nivel a través de "acciones sectoriales", ó intermediación de las acciones de reforma con los "mandos medios" de una entidad mediante los procesos de reforma vertical; y. (iii) un tercer nivel de aspectos micro institucionales y gestiones del día a día de los "operadores" directamente vinculados con la provisión del servicio público. A su vez estos tres niveles se articulan y retroalimentan entre sí y, en su conjunto, interactúan con el entorno político y social. Bajo este enfoque, la estrategia de profundización se caracteriza por seguir un enfoque de "abajo hacia arriba", priorizando acciones identificadas en el nivel de interacción con las políticas sectoriales y en el nivel operativo vinculado directamente con la ciudadanía. Asimismo, propone fortalecer aquellas acciones que adecuen la reforma en su conjunto a las dinámicas políticas, culturales y sociales de su entorno.

Siguiendo esta metodología, los pasos operativos consistieron en: (i) conocer el avance del PRI I presentado a la Misión de Evaluación en diciembre pasado; Llevar a cabo entrevistas a diferentes personalidades políticas y académicas para conocer su percepción general sobre el proceso de reforma; (iii) realizar Talleres de análisis y evaluación por las propias entidades piloto, diagnosticando los principales avances y limitaciones desde su perspectiva; (iv) identificar las acciones a seguirse por el PRI I y otros proyectos financiados por la cooperación internacional; (v) promover decisiones políticas sobre mecanismos óptimos de implementación de la reforma al máximo nivel de decisión gubernamental: e, (vi) identificar de manera participativa con los niveles decisoriales y gerenciales de los Servicios Nacionales, un conjunto de actividades necesarias para complementar al PRI y de esta manera asegurar el cumplimiento de sus objetivos tal como están establecidos en su PAD.

Esta metodología ha permitido recabar información sobre el conjunto de acciones de la reforma para tener una línea de argumentación del proceso seguido y así establecer las lecciones aprendidas. Por otra parte, sobre la base de los diagnósticos iniciales y las acciones concretas implementadas como parte del proceso de reforma, ha sido posible que los niveles decisionales identifiquen cualitativamente el impacto de las acciones a nivel de cuatro ejes temáticos o módulos de análisis: (i) mandato legal y marco normativo; (ii) capacidad institucional; (iii) modelo de gestión del sector y de la entidad; y, (iv) desempeño de la entidad. A partir de esta autoevaluación se han identificado necesidades y nuevas prioridades de áreas de reforma que permitan profundizar el proceso iniciado a fin de lograr una mayor eficiencia y transparencia en la provisión de servicios a la ciudadanía.

Por último, a pesar de que el diagnóstico y evaluación comprendió a las seis entidades piloto del PRI, por los objetivos y alcance del Documento de Profundización, esta propuesta se limita a los Servicios Nacionales por cuanto con los últimos cambios en la LOPE los tres ministerios piloto del PRI han visto afectados su denominación, estructura y misión institucionales.

2.2. SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICAS DEL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL

En función de los logros alcanzados por el PRI en la primera fase, más allá de una evaluación del cumplimiento de los indicadores, objetivos y resultados del proyecto, este Documento de Profundización busca describir y comprender el estado de situación y las dificultades que vienen enfrentando las entidades piloto y el proceso de reforma en general, tomando en cuenta el desarrollo de la dinámica organizacional y de gestión interna y su relacionamiento con el entorno político, social y económico.

2.2.1. REFORMAS VERTICALES

El componente de reformas verticales se inició con el proceso de reforma institucional en seis organismos del poder Ejecutivo: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Servicio Nacional de Caminos (SNC), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER), Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (MVSBS), Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECyD) sobre la base de criterios que priorizaban, en el caso de los Servicios, la disminución de los elevados índices de corrupción y clientelismo, la mayor eficiencia en aquellas entidades recaudadoras de ingresos fiscales, y un manejo más transparente en las que ejecutan un porcentaje importante de la inversión pública. En el caso de los Ministerios, se seleccionaron aquellos que revisten importancia por su relación con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. A pesar de las diferencias existentes entre los Ministerios y los Servicios Nacionales, las seis entidades seleccionadas siguieron el mismo curso en cuanto al diseño e implementación de la reforma. El Anexo 1 contiene un resumen de los diferentes diagnósticos realizados así como el resultado de los Talleres para Servicios y Ministerios.

El proceso de reforma se inició, en la mayor parte de los casos, con estudios elaborados por consultoras internacionales que incluyeron un diagnóstico de la misión, visión y la estructura organizacional y funcionamiento de los organismos, con el objetivo de identificar y eliminar la duplicación y fragmentación de funciones, definir el número de personal ejecutivo y profesional requerido, formular programas de capacitación de sus recursos humanos, implementar procesos de reingeniería y sistemas de gestión financiera descentralizada y planificación presupuestaria, crear sistemas de evaluación presupuestaria y de prioridades de políticas para fortalecer su capacidad de ejecutar una misión bien definida, e implementar sistemas de evaluación de resultados para hacer el seguimiento del proceso de reforma con indicadores clave de desempeño que midan la provisión de servicios.

Basados en tales estudios sobre el programa de cambio propuesto, se diseñaron Acuerdos de Reforma Institucional (ARIs) en las seis entidades piloto para guiar el proceso de acciones de reforma específicas a llevarse a cabo con el propósito de lograr mejoras medibles en la efectividad del programa, mediante una reingeniería y reestructuración organizacional, selección meritocrática de personal mediante convocatorias públicas, y la dotación de salarios incrementales. Los ARIs se suscribieron con el Ministerio de Hacienda y la Unidad Técnica del PRI y constituyen instrumentos operacionales cuyo diseño y negociación, así como su implementación para un periodo previsto, requieren el compromiso y empoderamiento de los organismos bajo reforma. Se debe señalar que los ARI estipulan que la responsabilidad de la conducción de la reforma recae exclusivamente en la máxima autoridad de la entidad beneficiaria. "I también deberían servir como instrumentos de transición, proveyendo las bases para un fortalecimiento institucional sólido, un desarrollo más riguroso de logros y la evaluación de resultados de desempeño.

Constituyen el punto de referencia para dar lugar a los desembolsos para subsiguientes fases del crédito. (Ver Anexo 1 referente a la descripción de lo que ha sido el curso de la reforma y sus principales logros para la ANB, SiN y SNC).

Es importante resaltar que como resultado de los Talleres se han identificado una serie de limitaciones que hacen al proceso de reforma en curso. La mayor parte de éstas serán cubiertas en el actual proceso de reforma del PRI 1 en el transcurso de los siguientes años, a través de la implantación de sistemas de gestión de calidad y control interno. Por ello, la evaluación que se presenta contiene aquellas problemáticas que no serán consideradas en la fase actual del PRI, pero que revisten importancia para consolidar y profundizar la reforma y asegurar el cumplimiento de los objetivos del PAD.

A. Evaluación de la reforma en los Servicios Nacionales

Los tres Servicios han sido los lugares clásicos de corrupción y manejo partidario. Por muchos años constituyeron tradicionales “botines políticos”, operando como fuente de recaudación y financiamiento de los partidos, de cuoteo y definición clientelar de puestos de trabajo, así como de tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito. Para disminuir la excesiva corrupción y el clientelismo partidario e iniciar el proceso de reforma institucional (institucionalización), se recurrió a un modelo de pacto político con concertaciones partidarias que posibilitaron la aprobación por el Poder Legislativo de leyes para la conformación y designación de Directorios en la Aduana Nacional, el Servicio de Impuestos Nacionales y el Servicio Nacional de Caminos.

El grado de avance de la reforma en los Servicios es disímil. Los niveles ejecutivos de los Servicios consideran que, en términos generales, el proceso de reforma institucional iniciado constituye una fortaleza. Asimismo, existe uniformidad al señalar que el modelo organizacional horizontal implantado resulta positivo, al margen de que en algunas áreas del SIN y del SNC se tengan algunas insuficiencias. Si bien no se han cumplido todos los objetivos temporales previstos en el Proyecto y ha habido retrasos, se han empezado a desarrollar importantes acciones que, de continuar la reforma institucional, pueden resultar en cambios positivos de actitud y funcionamiento de estos Servicios. A continuación se presenta una evaluación general de su proceso de reforma.

B. Marco legal y normativo

La aprobación de la normativa para la constitución de la ANB, SIN y SNC como organismos autárquicos y autónomos, conformados por Directorios emanados del Poder Legislativo, sumado a la aprobación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público y la suscripción de ARIs con el MU, constituyen fortalezas que han establecido reglas de juego en la institucionalización funcionaria y la reducción de los niveles de corrupción, mejorando la imagen de las entidades e incidiendo en el mejoramiento de su capacidad de gestión. Sin desconocer el carácter integral de este marco normativo que orienta las funciones de las entidades piloto, existe gran dispersión. Desactualización e incoherencias normativas y regulatorias para un adecuado cumplimiento de sus atribuciones. En la Aduana, las falencias se remediaron pasando desde ajustes al Código Tributario y a la Ley 1990, hasta la corrección de las políticas públicas fiscales y de comercio exterior que estarían fomentando el contrabando. En el SIN, la sencillez del modelo tributario (Leyes 843 y 1606) como base de la administración tributaria se encuentra amenazada por la desactualización del Código Tributario y el crecimiento y dispersión de la normativa reglamentaria. Respecto al SNC, los vacíos en su base jurídica se refieren principalmente a la ausencia de una norma nacional de carreteras y la falta de adecuación del sistema de administración de bienes y servicios (le la ley SAFC) a la contratación de proyectos de mantenimiento y construcción de carreteras.

C. Capacidad y desempeño institucional

El juicio de la carrera administrativa. Uno de los aspectos más sobresalientes del cambio institucional en los tres Servicios constituye la contratación de personal mediante convocatorias públicas de 1,366 funcionarios de carrera administrativa: 407 en la ANB, 205 en el SNC y 254 en el SIN, además de alrededor de 600 puestos actualmente en fase final de contratación. Este logro es particularmente importante si se considera que el ex-programa del servicio civil contrató, en un periodo de cuatro años, aproximadamente 500 funcionarios. Otro cambio sustancial ha sido detener y disminuir la injerencia política partidaria y el manejo discrecional de los cargos públicos, y contar con

personal calificado y competitivo que permiten sentar las bases para el desarrollo de la carrera administrativa y la edificación de una burocracia profesional. Los tres Servicios cuentan con Unidades de Capacitación aunque con desarrollos dispares; la más fortalecida es la de la Aduana, débil en el S[N] y muy incipiente en el SNC.

A pesar de que las tres entidades ya cuentan con personal institucionalizado, todavía adolecen de una política integral de recursos humanos para implantar el sistema de administración de personal que incluya la movilidad, promoción, incentivos y sanciones para el desarrollo de la carrera administrativa. Sin ésta, no es posible generar los estímulos necesarios para la formación de una cultura organizacional de compromiso y servicio público, situación que viene incidiendo en la rotación prematura del personal a otras entidades. Otro aspecto a destacar es la inexistencia de programas sistémicos de capacitación del personal, desarrollándose sólo programas incipientes y coyunturales que se concentran exclusivamente en procesos de inducción general. Los Servicios no cuentan con programas de formación permanente del personal dentro la entidad ni de capacitación externa a los usuarios,

Políticas de comunicación interna y hacia la ciudadanía, Los tres Servicios han conformado sus Unidades de Comunicación. A nivel de comunicación interna los principales logros incluyen la puesta en marcha de programas que buscan acercar la información a los funcionarios en general, mediante paneles informativos y el uso de la red interna (Intranet) para difundir información al personal sobre la actividad institucional, logros alcanzados y su reflejo en los medios de comunicación escrita. Se pretenden dar pasos firmes a futuro incorporando boletines informativos y motivacionales, e implementar acciones de comunicación interna para acompañar las acciones de sus Gerencias de Recursos Humanos y de las propias instituciones.

Con relación a la comunicación externa, aquella hacia los usuarios (clientes) es la que se ha desarrollado con mayor fuerza. En términos de comunicación a la ciudadanía para posicionar su imagen institucional, la ANB y el SIN cuentan con diseños estratégicos que les ha permitido llevar adelante importantes campañas de su nuevo perfil en los medios de comunicación visual, oral y escrita. Ambos Servicios han logrado un mayor grado de coordinación y comunicación con sus usuarios y otras entidades que les coadyuvan para el cumplimiento de sus fines (Cámaras de Industria, Despachantes de Aduanas, empresas privadas, Grandes Contribuyentes, Pequeños Contribuyentes, y otros).

Entre las debilidades de la comunicación interna se puede señalar que a la nueva dinámica del modelo de organización gerencial le faltan mecanismos de comunicación y coordinación óptimos que integren y mejoren la gestión. En los tres Servicios prevalece y es más fluida la comunicación vertical de los Directorios hacia las Gerencias, siendo ello más evidente en el SNC. La comunicación horizontal es insuficiente, y el intercambio entre Gerencias, Direcciones, Unidades y equipos de trabajo se realiza de manera discontinua. Asimismo, predomina la comunicación tradicional mediante hojas de ruta, memorandos, órdenes de servicio, comunicados, notas de instrucción y otros, generando en muchos casos procesos burocráticos y tediosos. Estas situaciones minimizan la importancia de la comunicación interpersonal y tecnológica (redes de Internet) a la que sólo tienen acceso principalmente los ejecutivos de las entidades.

Los Servicios presentan falencias de comunicación externa oportuna y eficaz con los destinatarios y usuarios. Se clasifica un tipo de comunicación puntual, generalmente para resolver problemas e informar sobre lo realizado, en desmedro de una relación planificada y coordinada. El SNC no ha establecido con claridad sus clientes estratégicos y la manera efectiva de comunicarse con ellos. En los tres Servicios, el relacionamiento con la sociedad civil es casi inexistente. Queda pendiente crear mecanismos y estrategias adecuadas de vinculación y relación con el entorno político institucional y social, que les permita mostrar los logros institucionales y su impacto en el desarrollo económico y social, así como sensibilizar y educar a los ciudadanos en ternas de educación vial, conciencia tributaria y la protección de los intereses nacionales.

La rigidez de los ARIs y su necesaria actualización. La firma de los ARIs permitió el inicio de la modernización institucional en los Servicios mediante el establecimiento de componentes de intervención orientados a modificar su organización, dolarles de personal profesional con salarios incrementales, hacer más expeditos sus procedimientos, y mejorar la prestación de servicios entre otros. Debido al desenvolvimiento de la dinámica interna de las entidades a los cambios operados en la economía y las modificaciones en el ordenamiento jurídico institucional, los ARIs requieren de ajustes y su consiguiente actualización como instrumentos de ejecución, cumplimiento y seguimiento de

la reforma institucional. (Ver Anexo I correspondiente al resumen de los ARIs).

La rigidez de los indicadores predefinidos afecta la gestión institucional, forzando a que las entidades destinen parte de su tiempo a cumplir con lo establecido por los ARI, descuidando en algunos casos otros temas de gestión tanto o más importantes. Los ARIs tampoco contemplan incentivos para un mejor desempeño o para el logro de objetivos de cada organización. Por otra parte para la mayoría de los funcionarios principales) al menos de mandos medios y operativos, los ARIs son percibidos como seguridad e inamovilidad funcionaria con salarios fijos, debido al desconocimiento y la poca socialización de sus objetivos y alcances.

D. Modelos de Gestión

Un cambio importante de la reforma institucional en los Servicios constituye la reingeniería institucional que ha permitido la correspondencia entre los objetivos institucionales y la implantación de un modelo gerencial de gestión. El diseño de la nueva organización se basa en el mantenimiento de la centralización y control de las decisiones y una desconcentración operativa territorial. Los principales avances se registran sobre todo en la creación de Gerencias Regionales, la desconcentración de funciones y responsabilidades administrativas, la implantación de procedimientos y reglamentos, las que generan mayores niveles de corresponsabilidad en la gestión de los Servicios.

En el funcionamiento del modelo gerencial las falencias más latentes tienen que ver con: (i) el proceso lento y limitado de la desconcentración de funciones en las Gerencias regionales referida a asuntos administrativos y financieros, el establecimiento de criterios insuficientemente claros que orienten el proceso de transferencia de competencias a los niveles sub-nacionales, así como una débil interacción entre las instancias centrales y territoriales (Gerencia central y Gerencias regionales) manifestada más claramente en el SiN y el SNC debido al corto tiempo de vigencia de su estructura orgánica; (ii) debilidades en la planificación estratégica expresadas en la ausencia de sistemas de planificación y seguimiento al cumplimiento de los objetivos; (iii) deficiencias en la implantación de procedimientos administrativos, financieros y de gestión caracterizados por la rigidez, la centralización, el burocratismo y la necesidad de adecuarse al modelo de gestión horizontal y desconcentrado, problemática que es más preocupante en el SNC debido al déficit de mecanismos de control (particularmente en el manejo de recursos económicos); (iv) problemas en la toma de decisiones por ser entidades de reciente creación, tener un modelo autárquico de organización (Directorios y Gerencias) y por las características propias de los Servicios (antes recaudadores como el SIN y la ANB y por los cuantiosos recursos económicos que son administrados por el SNC). En razón de estas debilidades viene primando todavía en algunos casos una centralización y verticalidad de las decisiones, situación que es advertida principalmente por las instancias desconcentradas.

E. Servicios de atención al ciudadano

Uno de los resultados finales de la reforma institucional consiste en la creación de entidades con mayor capacidad para mejorar la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía. En este marco, los Servicios han comenzado a priorizar la importancia de entregar prestaciones de calidad a los usuarios, creando para ello plataformas de servicios, Gerencias o Unidades de Atención y diferentes estrategias que permitan llegar a los “clientes”. Los principales avances en la ANB tienen que ver con: (i) la creación de la Unidad de Servicio de Operadores (USO) para agilizar los trámites de comercio exterior y de despachantes que ha permitido reducir los trámites de 12 días a 6 horas; (ii) el establecimiento de la Ventanilla Única de trámites para evitar la burocratización y dispersión de despachos; (iii) un sistema informático que contiene una base de datos de los operadores de comercio exterior en el país y; (iv) la sustitución del sistema de emisión de pólizas de automotores por otro sistema (VELIBA) que permitirá mayor seguridad y transparencia en la adquisición de vehículos. Las debilidades y desafíos están relacionados con la creación de la plataforma del SIDUNEA, el Centro de atención al exportador, y lograr la desconcentración de servicios de atención en las Gerencias Regionales.

El SiN cuenta con una Gerencia de Asistencia al Contribuyente para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y reducir los índices de fraude fiscal. Asimismo, ha desarrollado diferentes estrategias y mecanismos de promoción de servicios, como son la creación de la línea gratuita 800, la página web, diseño de boletines y campañas de información, entre otros. Los principales problemas detectados son principalmente: la falta de información adecuada al contribuyente, la escasez de boletines y manuales, personal poco calificado y capacitado,

procedimientos burocráticos, espacios físicos insuficientes e inadecuados, limitados recursos informáticos y ausencia de sistemas de evaluación y control de calidad. En el SNC el desarrollo de sistemas de atención a los usuarios es limitado e incipiente debido a la dificultad de definir con claridad a los “clientes” y e) corto tiempo de implantación de la reforma que todavía no ha permitido el diseño de una estrategia de atención al usuario

2.2.2. REFORMAS HORIZONTALES

La implantación de reformas transversales está orientada a modificar el marco legal y regulatorio para establecer reglas y normas adecuadas que mejoren las eficiencias de las Operaciones del sector público. Para ello, se contempló el financiamiento de tres componentes: (i) la implementación de un sistema de gestión y evaluación por resultados en la administración pública; (ii) la implantación del servicio civil; y (iii) el plan de lucha contra la corrupción. En el componente de reformas horizontales los principales logros abarcan las áreas de: (a) administración orientada a resultados mediante el UPOYD al SISER y SIGMA; (h) lucha contra la corrupción a través del apoyo a la Contraloría en el desarrollo de sistemas de declaraciones juradas de bienes y rentas y en el programa de auditorías forenses y des-burocratización de trámites y; (c) reforma del servicio civil con la aprobación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, la creación del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) y la Superintendencia del Servicio Civil (SSC) como órganos responsables de la implantación, control y supervisión de la carrera administrativa.

A diferencia de las reformas verticales, donde el seguimiento y ejecución de las acciones previstas tienen mayor capacidad de influencia, control y manejo, las reformas horizontales dependen del entorno político e institucional, esto es, de la agenda de reformas y de la voluntad y empoderamiento de los poderes del Estado y la ciudadanía. Esto hace que el proceso sea lento, dificultoso y más propenso a la in-sostenibilidad. A pesar de los avances logrados por el PRI en esta área, es necesario consolidar las acciones iniciadas y complementarias con otras que permitan su irradiación paulatina al conjunto del sector público. El curso de las reformas horizontales así como sus principales logros, limitaciones y algunas recomendaciones son expuestos en detalle en el Anexo 2. A continuación se presenta una evaluación general del desarrollo de las reformas horizontales.

A. Sistema de gestión y evaluación por resultados

El Sistema de Información y Seguimiento a la Evaluación por Resultados (SISER) ha sido implementado por el Ministerio de la Presidencia. Las máximas autoridades de Ministerios y Prefecturas suscribieron “Compromisos por Resultados” ante el Presidente de la República priorizando algunas acciones de su POA a ser evaluadas. Como principales logros se puede señalar que en la administración central y departamental se validaron 298 resultados comprometidos para la gestión 2001 y 683 para la gestión 2002. Ha sido difícil lograr que las entidades formulen metas y compromisos para elevar sus estándares de desempeño en la prestación de servicios debido a que persisten limitaciones en la formulación presupuestaria manifestadas a través de: (i) la vigencia de una lógica de presupuesto histórico en el ministerio de Hacienda en lugar de un presupuesto por resultados; (II) débil control financiero y de procedimientos internos, agravados por la falta de competencia de la Contraloría para sancionar en caso de incumplimiento de normativa o indicios de corrupción; (iii) mecanismos como el POA, POAIs, PERIs, y SISER que no han logrado conformarse en instrumentos de gestión por resultados y que en muchos casos son elaborados sólo para cumplir con la obligación legal, sin reflejar las actividades que realmente se desarrollarán durante la gestión anual o quinquenal; y, (iv) políticas de recursos humanos de las entidades que no incentivan el desempeño individual de los funcionarios públicos.

Entre las principales limitaciones del SISER es posible indicar que si bien se cuenta con una norma básica establecida mediante un Decreto Supremo que determina el ámbito legal de aplicación de la evaluación de resultados en el Poder Ejecutivo, los reglamentos específicos no han sido todavía desarrollados. Tampoco hay integración del SISER con otros sistemas de gestión pública como el SISIN el SIGMA y, en el marco de los POA's, las metas seleccionadas por el SISER son un tanto discrecionales'. Asimismo, es necesario que el establecimiento de metas de desempeño esté integrado con el proceso de elaboración del Presupuesto y que se tome en cuenta el cumplimiento de políticas públicas de mediano y largo plazos como descentralización, participación popular o programas de reducción de la pobreza, así como la inclusión de indicadores micro relativos al desempeño y evaluación de los funcionarios en periodos de evaluación menores a un año. Muchas de las instituciones conciben el SISER como un

requisito que hay que cumplir y no como un instrumento útil de gestión. El PRI ha concluido su financiamiento al SISER.

Por otra parte, el documento de formulación del PRI 1 diagnosticó las deficiencias de los sistemas de gestión financiera y presupuestaria en Bolivia, señalando que la asignación de recursos se realizaba sin objetivos de mediano y largo plazos, orientándola simplemente por el techo presupuestario del año anterior y sin ningún enfoque basado en resultados y evaluación de desempeño. Se esperaba que la superación de esas deficiencias permitiera concebir y usar el presupuesto como un verdadero instrumento de la planificación estratégica que, a su vez, facilitaría el uso eficiente de recursos y la “presupuestación en base a resultados”. El PRI 1 ha apoyado parcialmente al desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) porque sus objetivos de información y gestión financiera se adecuaban a las metas de reforma del Estado. El SIGMA presenta avances en siete sub-sistemas: presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, compras y contrataciones y en la administración de bienes y personal.

Los logros relevantes del SIGMA están en el sub-sistema de Tesorería, o sus efectos en mejorar la transparencia en las operaciones de gastos y por la implantación de la Caja Única, aunque se debe tener en cuenta que éste abarca sólo las operaciones con recursos del TGN. A la fecha, todas las instituciones de la administración central están operando de manera interconectada dentro del SIGMA, pero no así las descentralizadas entre las que se encuentran las Prefecturas, que son importantes en la ejecución del gasto social. Se encuentra en desarrollo una aplicación para los gobiernos Municipales. Teniendo en cuenta que la fuente de financiamiento de las instituciones proviene del TGN, recursos propios y de fuentes externas, siendo éstas últimas importantes para aquellas que invierten, la concentración del SIGMA en sólo recursos del TGN es un factor que limita el desarrollo del sub-sistema de Evaluación por Resultados.

B. Lucha contra la Corrupción

Su objetivo es desarrollar mecanismos efectivos de prevención, educación y sanción para luchar contra las prácticas de corrupción en la administración pública e introducir valores de ética y servicio entre los funcionarios. Las actividades financiadas por el PRI han incluido:

- Mecanismos preventivos de corrupción cuyos principales logros han sido la implementación del Sistema de Declaración Jurada de Bienes y Rentas (DJBR) de los funcionarios públicos que ha permitido recibir y registrar más de 100.000 declaraciones juradas, y la preparación de dos anteproyectos de ley en el tema de lucha contra la corrupción;
- Fortalecimiento institucional para denuncia y prosecución de corrupción que comprende el apoyo para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo mediante una ventanilla única de denuncias sobre casos de corrupción, así como la capacitación de 75 funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR) y otras entidades públicas en auditorías forenses;
- Modernización de trámites y des-burocratización con experiencias piloto en el Servicio Nacional de Registro de Contribuyentes (SENAREC), el Servicio Departamental de Educación de La Paz (SEDUCA) y el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG). Las experiencias más exitosas han sido la del SENAREC y del SEDUCA;
- Sistema de contratación de bienes y servicios cuyos resultados incluyen la vigencia de las normas básicas actualizadas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el desarrollo de un sitio de web para la difusión del Sistema de Compras Estatales (SICOES), la implantación del Sistema de Compras Menores del SIGMA en 31 Direcciones Administrativas del Poder Ejecutivo, y el desarrollo del proyecto de Ley de contrataciones que está pendiente de aprobación en el Congreso; y
- Campaña de educación y concientización con el inicio de una cultura de transparencia gubernamental que incluye una página web con la publicación de las declaraciones de bienes y rentas de 20000 funcionarios públicos.

C. Servicio Civil

Uno de los resultados más importantes logrado por la primera fase del PRI fue, sin lugar a dudas, la aprobación del Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027 de 27 de octubre de 1999), en el que quedó finalmente diseñado el marco normativo y organizativo del Sistema de Administración de Personal (SAP) previsto en la Ley 1178 (SAFCO), sistema del cual forma parte la Carrera Administrativa (CA). En ese contexto, le corresponde al Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) constituirse en órgano rector del SAP y por tanto de la CA, mientras que a la Superintendencia del Servicio Civil (SSC) le competen las atribuciones de supervisión y control de la Carrera y de juez de apelación en todos los conflictos laborales suscitados en la administración pública.

Con el objetivo de integrar al SNAP en las reformas horizontales como órgano rector del conjunto de normas, principios y procedimientos en materia de función pública, el PRI formalizó con éste un Acuerdo de Participación en enero del 2001. Después de tres pre-acuerdos previos, con el objetivo de implantar el Sistema de Administración de Personal (SAP), el organización administrativa y la carrera administrativa de manera coordinada con otros sistemas de gestión establecidos en la Ley SAFCO. El EF? establece que el SNAP tiene las funciones de administración del sistema nacional de registro de personal, gestión del sistema de capacitación, implantación y administración del Programa de Servicio Civil, calificación del régimen de reconocimiento de años de servicio, y coordinación del SA? con el Sistema de Operaciones y Organización Administrativa (SOA). El SNAP presenta avances en la adecuación normativa del SAP y SOA, así como en el sistema de registro de recursos humanos habiendo constituido una base de datos que permite compatibilizar la cantidad y composición del personal que presta sus servicios. En diciembre de 2002 el SNAP presentó el primer ejemplar del Registro Nacional de Administración de Personal. Este registro, que se encuentra disponible en su página web, servirá de línea de base para el Sistema de Información de Administración del Personal (SIAP) y debe ser coordinado y compatibilizado con la Superintendencia del Servicio Civil. Como otro logro importante se puede señalar la implementación de un centro de capacitación que cuenta con la señal requerida para la realización de cursos a distancia

Se debe notar que los avances realizados por el SNAP han atravesado problemas de tipo institucional, que han retrasado la implantación de políticas de recursos humanos en la administración pública y el planteamiento conjunto con el Ministerio de Hacienda de lineamientos de una estructura salarial única para el sector público, requerimiento imprescindible para el desarrollo de una carrera administrativa. Como sucede en gran parte de la administración pública boliviana, el SNAP adolece de múltiples debilidades que le impiden desempeñar eficientemente su condición de órgano rector del SAP y de la CA debido, entre otras razones, a la injerencia político-partidaria en la gestión de los recursos humanos del Estado. En última instancia, el propio SNAP no podría conducir una CA fundada en los principios de mérito y competencia si no se somete a los procedimientos que impone al resto de la administración pública.

Por otra parte, dentro del proceso de institucionalización iniciado por el gobierno, el PRI ha apoyado en el fortalecimiento técnico y financiero de la SSC en el marco de un Acuerdo de Participación firmado en abril del 2001. El Estatuto del Funcionario Público establece dos grupos de funciones para la SSC: uno de carácter jurídico referido a la resolución de recursos administrativos jerárquicos, elaboración de códigos de ética y normativa para el desarrollo de sus funciones. El segundo grupo de funciones se relaciona con la supervisión de las evaluaciones y consolidaciones del personal para su incorporación definitiva a la carrera administrativa y certificación de estos procesos. En este marco de funciones, los principales logros de la SSC son la elaboración del Proyecto de Reglamento del Procedimiento de Incorporación de la Carrera Administrativa, así como el inicio de solicitudes de convalidación e incorporación a la carrera administrativa y la consiguiente entrega de certificados a 594 funcionarios de carrera en las entidades piloto. Entre las debilidades registradas se puede señalar el retraso en la incorporación del personal a la carrera administrativa debido a la falta de cultura e instrumentos jurídicos.

3. MARCO CONCEPTUAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

Más allá de que las metas previstas para la primera fase del PRI se han alcanzado razonablemente, su principal logro es haber iniciado el dificultoso proceso de reforma institucional de la administración pública en el Poder Ejecutivo, caracterizado por ser altamente conflictivo para llevar adelante reformas debido a la particular configuración de gobiernos de coalición y la excesiva presencia e injerencia político-partidaria en su organización. El desafío no es desechar lo avanzado, el horizonte sigue siendo la construcción de un

Estado moderno, eficiente, transparente y equitativo, entendiendo que se trata de un proceso conflictivo y contingente de largo alcance que requiere introducir continuamente ajustes en su diseño, en los mecanismos y las estrategias de vinculación con el sistema político y la sociedad civil, para posibilitar que la reforma sea capaz de convivir y ser compatible con la realidad cultural y política diversa, la capacidad financiera del país y estar articulada a una visión de desarrollo económico y social, asegurando con ello su sostenibilidad.

Estas necesidades son aun más evidentes si se consideran los acontecimientos políticos y sociales de febrero 2003, emergentes entre otros de la profunda crisis económica que atraviesa el país desde 1999 y de la crisis del sistema político manifiesta desde abril del 2000, aspectos que han modificado sustancialmente el escenario inicial bajo el cual fueron preparados el PMSP y el PRI, destacándose diversos aspectos relativos a su diseño técnico y sostenibilidad política y social que es imprescindible tomar en consideración para asegurar una consolidación óptima del PRI 1.

3.1. EL PROYECTO DE REFORMA INSTITUCIONAL BAJO EL NUEVO CONTEXTO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL

3.1.1. DESAJUSTES EN EL DISEÑO TECNICO DEL PRI

El diseño y ejecución del PRI I se caracteriza por asumir una concepción sustentada en una racionalidad tecnocrática e instrumental, expresada en un enfoque predominantemente salarialista y de ingeniería organizacional aplicado lineal y homogéneamente en las organizaciones intervenidas, generando metas e indicadores que en la actualidad no son vigentes. De manera específica:

- **Enfoque salarialista y dificultades de sostenibilidad financiera.** El PRI fue diseñado en 1998 y su ejecución se inició en 1999. Para su diseño se tomaron en cuenta paradigmas e indicadores macroeconómicos de desarrollo del país y su economía que hoy no tienen vigencia. Se debe destacar que existen serias dificultades de sostenibilidad fiscal por los compromisos financieros asumidos por el TON (reforma de pensiones) que restan posibilidades para continuar expandiendo la reforma con un enfoque predominantemente salarialista⁸. La estructura salarial vigente, en una metodología mixta entre recursos de la cooperación internacional y del TGN, ha demostrado no *tener* sustento fiscal en el mediano plazo, pues los supuestos macroeconómicos en los que se fundó ya no son válidos en la actual coyuntura social, económica y política del país. A esta significativa constatación llegó la última Misión de Evaluación del Proyecto, realizada en diciembre del 2002.
- **Limitada participación de los organismos.** El PRI concibió diseños y acciones reponderantemente desde fuera de las entidades seleccionadas. Tanto en los Servicios Nacionales como en los Ministerios piloto, las reingenierías organizacionales y la dotación de personal fueron pensadas, impulsadas y ejecutadas verticalmente con una mínima participación de las entidades⁹. Es evidente que este proceder resultó de las condiciones socio-políticas imperantes en los primeros años del PRI: desconfianza absoluta y generalizada debido a la intromisión política y la corrupción masiva imperantes en la Aduana y en los Servicios Nacionales de Caminos e Impuestos, así como ineficiencia y excesivo burocratización de los Ministerios. Estas condiciones exigieron la adopción de decisiones agresivas que, a tiempo de iniciar la modernización de las entidades, mostrara señales inequívocas de la voluntad estatal de enfrentar esos graves problemas. La implementación del proceso de reforma en Ministerios ha sido más lenta de lo que se preveía, limitándose la posibilidad de medir su impacto. Más aún, la reforma en los Ministerios ha estado por un tiempo fuera de la agenda política y las prioridades gubernamentales.
- **Protagonismo de la Unidad Técnica.** En el ámbito de la implementación del proyecto, el fuerte protagonismo de su Unidad Técnica junto al rol de empresas consultoras externas responsables de los diseños organizacionales en los organismos sujetos a reformas verticales, condujo a una insuficiente participación y compromiso de parte de las entidades en los procesos de reforma. Inclusive quienes fueron seleccionados para hacerse cargo de los niveles estratégico y táctico de las entidades piloto, no han desarrollado el empoderamiento necesario que les permita conducir responsablemente sus transformaciones organizacionales y asumir la reforma como una necesidad sentida por ellos¹⁰. De

este modo, la reforma es percibida, en buena parte, como una imposición externa, aceptable por el atractivo de la compensación salarial.

- **Homogeneización del modelo de reforma en los organismos piloto.** El PRI ha proyectado en sus procedimientos una imagen homogénea de la administración pública, que no ha tenido suficientemente en cuenta las particularidades de los respectivos organismos sujetos a las experiencias piloto de reforma institucional. Esta uniformidad ha ocasionado problemas de rigidez que son claramente identificados, siendo el ejemplo más relevante la similitud de los esquemas aplicados a los Ministerios, que dependen directamente de la dinámica política del poder Ejecutivo, organismos eminentemente políticos cuya función es la generación y conducción de políticas y normas de políticas públicas. con aquellos esquemas implantados en los Servicios Nacionales que son organismos de prestación de servicios específicos y de organización • autárquica. cuya elección de su Directorio emana del Congreso Nacional.
- **Fragilidad de la carrera administrativa.** El Proyecto no ha progresado como se esperaba en la implementación de una carrera administrativa que asegure el desarrollo e inamovilidad funcionaria y promueva resultados de gestión verificables, especialmente por parte de la población. La rendición de cuentas es limitada y persiste una baja prestación de servicios por parte de las organizaciones del sector público. Asimismo, los enfoques de género e inclusión social han quedado relegados frente a los planteamientos técnico organizacionales.

3.1.2. FALTA DE MOVILIZACIÓN Y APOYO PARA LA SOSTENIBILIDAD POLITICO INSTITUCIONAL Y SOCIAL

No se han emprendido acciones para otorgar sostenibilidad política y social al proceso de modernización institucional, ya que ni en la clase dirigente ni en la sociedad civil existe el entendimiento sobre la importancia de estas reformas para el desarrollo humano y social, entre otros debido a:

- **Liderazgo de la reforma y débil institucionalización.** El dificultoso inicio, los logros y las problemáticas posteriores de la reforma, tienen asidero en tres aspectos centrales: (i) el fuerte liderazgo, que bajo el paraguas personal de la figura del Vicepresidente de la República y después Presidente del país, Jorge Quiroga, permitió salir del atolladero político, acelerar la lentitud inicial y contar con el respaldo de los organismos de cooperación externa, permitiendo un vertiginoso arranque en seis organismos públicos y la introducción de acciones encaminadas a la transparencia del sector público; (ii) el aislamiento del sistema político, que bajo una estrategia de bajo perfil político evitó la politización, lo cual permitió lidiar y distraer la injerencia político partidaria en el proceso; (iii) la informalidad de la reforma, que sustraída a estrategias políticas sui géneris y a la excesiva dependencia de un liderazgo político, no logró institucionalizarse en el entramado estatal abriendo la oportunidad a un constante acecho, a la discontinuidad de su funcionamiento y a la incertidumbre de su permanencia. como aconteció durante el cambio de gobierno en agosto del 2002.
- **Limitada visibilidad y apropiación en el entorno político y social.** Después de varios años de reforma institucional, ni en el sistema político ni en la sociedad civil existe una conciencia clara del sentido y la importancia de las reformas para el desarrollo económico y social, la provisión de bienes y servicios públicos, la institucionalidad democrática y la reducción de la pobreza. Para los políticos, la reforma constituye una recurrente estrategia reactiva y pragmática para salir del paso de la presión social y la excesiva informalidad política que busca evitar el clientelismo y el patrimonialismo del Estado, simplificando la reforma a un mero proceso de ajuste administrativo y transparencia en la contratación de personal. Para la mayor parte de la ciudadanía son desconocidos los beneficios de la reforma, por el contrario, sigue siendo percibida y caracterizada como ineficiente y discrecional, distante y ajena a sus prácticas y hábitos sociales.
- **Ausencia de factibilidad política.** A pesar de contar con rigor conceptual técnico y reconocer el peso de la informalidad política y cultural para impulsar la modernización de la administración pública, paradójicamente el PRI no estuvo acompañado por estrategias y mecanismos que permitan promover y sostener las reformas en el sistema político institucional y en la sociedad civil. Se tendió a privilegiar el paradigma tecnocrático e instrumental, dejando de entrever que la reforma institucional es intrínsecamente política porque constituye una política pública redistributiva que afecta y modifica el escenario de los

poderes públicos y de los actores sociales y económicos. En suma, no se dimensionó suficientemente los riesgos del entorno político y social que la reforma debe encarar.

- Insuficiente coordinación. El PRI ha generado un marco institucional de conducción y modernización del sector público aún desordenado y fragmentado, con sobreposición de roles, falta de coordinación en las atribuciones y funciones entre los organismos responsables de la reforma, que vienen dificultando y retrasando el proceso. Por una parte, no existe una adecuada imbricación entre el mandato de las entidades creadas recientemente y las ya existentes; por ejemplo, el SNAP es responsable de la política nacional de capacitación pero la mayor parte la diseña e imparte la Contraloría de la República. Por otra parte, entre las entidades líderes de la reforma (SNAP y SSC) existe un desarrollo poco ordenado y eficiente, generando dificultades respecto al establecimiento de la conducción, la promoción e impulso y el control de la carrera administrativa.
- Débil articulación con una visión de desarrollo económico y social. A pesar de que el PRI espera en el lapso de diez años generar un sector público moderno, eficiente y transparente que contribuya al desarrollo ría lucha contra la pobreza, no ha logrado la conexión ni encontrado la articulación necesaria dentro de una estrategia global de desarrollo de largo plazo. El aislamiento deliberado de la reforma en el sistema político y en la sociedad civil no ha logrado que aquella sea percibida como parte fundamental de la estrategia de desarrollo económico y social. Al respecto, en la actual agenda de los partidos políticos y en la agenda de la sociedad civil, es incipiente el reconocimiento y la importancia de la reforma institucional para el desarrollo del país.

3.2. LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE AJUSTE PARA LA CONSOLIDACION DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

El dificultoso contexto político, institucional y social descrito anteriormente muestra que es necesario evaluar, actualizar y realizar ajustes en el funcionamiento del PRI actual. Para superar estas deficiencias la Vicepresidencia de la República velará por la continuidad y profundización de los principios y objetivos generales del PMSP, y los vinculará a una estrategia mayor de desarrollo institucional del Estado en función del presente Documento de Profundización del PRI. Las medidas concretas incluyen:

- Garantizar la estabilidad y continuidad de la reforma institucional, mediante la aplicación de acciones que permitan consolidar, profundizar y perfeccionar el proceso de reforma iniciado, tomando en cuenta las condiciones y dinámicas internas de las entidades piloto para mejorar su rendimiento. eficiencia y transparencia institucional, y procurando lecciones de experiencia que puedan ser replicadas. Esta lógica desde dentro de las entidades promoverá el empoderamiento y coadyuvará a una integralidad de acciones, asegurando la vinculación entre las actividades con las que continuará el PRI I y las propuestas en este Documento.
- Mantener a cargo de la Vicepresidencia de la República la responsabilidad general del PRI tal como lo
- establece el Convenio Subsidiario. En el mareo de la transferencia de funciones al Ministerio de la
- Presidencia para la reforma en Ministerios, no de responsabilidades, le compete a la Vicepresidencia
- continuar con las reformas iniciadas en los Servicios Nacionales.
- Responsabilizar del proceso de reforma institucional a la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI) de la Vicepresidencia de la República, manteniendo la firme decisión de continuar la modernización del sector público y entendiendo que es un proceso de largo alcance.
- Transferir al Poder Ejecutivo la responsabilidad política y técnica de la implementación de la reforma en los Ministerios y la implantación de la Carrera • Administrativa, buscando con ello la corresponsabilidad. el empoderamiento y la sostenibilidad necesaria.

- Desarrollar estrategias y mecanismos que generen la visibilidad de la reforma mediante la promoción de un consenso y empoderamiento del sistema político y el respaldo de los actores de la sociedad civil.
- Promover una concertación razonable que valore los espacios legitimizados de acción del PRI y demuestre a la sociedad civil los logros alcanzados. Es necesario dejar en claro que la reforma no es el PRI, para lo que se requiere "des-PR Mear" el proceso.
- Adecuar la reforma institucional a la capacidad financiera del país para asegurar su sostenibilidad, evitando la prominencia de un enfoque salarialista de la reforma, promoviendo gradualmente el desarrollo institucional en otras instituciones.

El seguimiento de los lineamientos antes descritos no es un proceso fácil sobre el que se pueda improvisar. Adecuarse a las condiciones y características del Estado y de la sociedad y modificar la cultura política, social y cultural del país es un camino dificultoso de largo alcance. Esto requiere un esfuerzo integral de construcción para continuar, profundizar y ampliar los esfuerzos de desarrollo institucional ya iniciados en el país. El desafío radica en ya no continuar con la implementación de proyectos aislados o reformas fragmentadas, sino iniciar una política de Estado apoyada por diversos programas y proyectos articulados por una visión de largo plazo y siguiendo los lineamientos antes señalados.

4. OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

Siguiendo con el enfoque metodológico y la estrategia de profundización descritos en acápite anteriores, los objetivos y componentes identificados a continuación establecen áreas de reforma horizontal para la modernización del sector público, y áreas de reforma vertical para los tres Servicios Nacionales piloto (Aduana, Impuestos y Caminos) en el Poder Ejecutivo. Se debe notar que las propuestas de reforma horizontal para el SNAP y la SSC, dependientes de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, constituyen un primer avance que deberá ser analizado y consensado como parte de las reformas de los Ministerios del Poder Ejecutivo. El marco lógico del presente Documento es presentado en el Anexo 3.

4.1. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

Objetivo General

Consolidar y profundizar los avances de modernización de la administración pública para contar con servicios públicos más eficientes, eficaces, transparentes y equitativos en el marco del Programa de Modernización del Sector Público.

Objetivos Específicos

- Consolidar, profundizar y complementar los avances del PRI I en los Servicios Nacionales piloto, repensando el curso y horizonte de las reformas, aprendiendo de las lecciones de experiencia, y sometiendo lo aprendido a un constante proceso de reflexión y crítica que permita corregirlas y mejorarlas, Esto será posible con la consolidación del fortalecimiento institucional e impulso al desarrollo institucional en estos Servicios.
- Desarrollar la carrera administrativa mediante el fortalecimiento del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) como órgano rector, incluyendo el desarrollo e implementación
- del Sistema de Administración de Personal y la Ley del Estatuto del Funcionario Público, y compatibilizando normas, roles, funciones y competencias con la Superintendencia de Servicio Civil.
- Apoyar en el fortalecimiento de la gestión pública con la introducción de una cultura de logro de resultados y evaluación permanente.

- Proyectar el desarrollo institucional con un enfoque integral que asegure la provisión de servicios públicos eficientes, eficaces, transparentes y equitativos a todos los ciudadanos del país.
- Apoyar en la consolidación de un sistema democrático inclusivo y en la promoción de la gobernabilidad, promoviendo el empoderamiento del sistema político y el respaldo de los actores de la sociedad civil sobre las reformas.
- Compatibilizar las reformas con la realidad cultural diversa del país, superando la discriminación étnica y de género, las prácticas discrecionales y otras características que promueven la existencia de una marcada informalidad institucional.
- Adecuar los procesos de reforma institucional, con criterios de prudencia y realismo, a la capacidad financiera del país y su dinámica política, cultural y social, para procurar su sostenibilidad.

4.2. RESULTADOS ESPERADOS

- Capacidad de gestión fortalecida en los Servicios Nacionales, contribuyendo con ello a: una mayor generación de ingresos y/o un uso eficiente y transparente de los recursos públicos: (ii) inducir la interiorización de una cultura de servicio equitativa e inclusiva, con el ciudadano como *eje* prioritario para medir el desempeño de estos Servicios; y, (iii) apoyar en el fortalecimiento de sus recursos humanos para constituirlos en servidores públicos comprometidos con la reforma.
- Gestión pública mejorada mediante la priorización del logro de resultados, disminución de la rotación de personal, desarrollo de la capacidad profesional del servidor público, simplificación de trámites e incorporación a la administración pública de una cultura de evaluación.
- Apoyo político promovido para posicionar la modernización de la gestión pública como tema relevante de la agenda pública, además de participación ciudadana impulsada (raras garantizar a la ciudadanía la transparencia y legitimidad del proceso de reforma).

En resumen, se trata de convertir las reformas en un medio y no en fin para edificar instituciones y reglas con sanciones e incentivos efectivos que contribuyan al desarrollo humano, la reducción de la pobreza, la lucha contra la corrupción, el empoderamiento político, la participación y respaldo social, la provisión eficiente de servicios públicos, y la inclusión de grupos vulnerables y excluidos.

4.3. COMPONENTES Y AREAS DE INTERVENCION

Para profundizar y consolidar la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de la administración pública y mejorar la atención y prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, se plantea la aplicación de dos áreas de intervención integrales: reformas horizontales y reformas verticales. En la segunda parte del Anexo 3 se compara de manera matricial las reformas propuestas en el PAD con las propuestas en el presente Documento de Profundización.

4.3.1. REFORMAS HORIZONTALES

Con esta área de intervención se persigue introducir acciones transversales para avanzar en la modernización y transparencia del sector público estableciendo reglas claras que permitan el desarrollo de la carrera administrativa, la eficiencia en el cumplimiento de metas programadas, la incorporación del enfoque de género y etnia en la modernización de la administración pública, y la disminución de los niveles de corrupción. El Anexo 4 contiene el detalle de las propuestas de reforma horizontal presentadas a continuación:

A. Gestión por resultados y evaluación de desempeño

Fortalecimiento del SISER. Orientada a lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos de inversión pública, cumplimiento de metas programadas y una mejor orientación de servicio al público mediante apoyo para fortalecer el SISER:

- Reingeniería organizacional según la nueva LOPE y su Decreto Reglamentario
- Diseño del sistema de gestión por resultados y evaluación de desempeño
- Fortalecimiento en recursos humanos y equipamiento
- Diseño y cualificación de instrumentos e indicadores de medición y seguimiento a la gestión por resultados
- Diseño de un procedimiento y formulario(s) únicos para recoger información; y.
- Desarrollo de capacidades al interior del SISER y en las Dirección de Gestión y Reforma de la Administración Pública.

B. Lucha contra la Corrupción

Programa Transparencia y Anti-Corrupción. Para continuar con el desarrollo de estrategias y mecanismos de transparencia en la gestión pública, así como la prevención, educación y sanción contra prácticas de corrupción en la administración del Estado se propone:

- Impulsar la aprobación de la normativa sobre transparencia y anti-corrupción
- Desarrollar un plan de rendición de cuentas de las entidades públicas
- Apoyar en la generación de procedimientos de acceso de la ciudadanía a información pública
- Promover programas de educación y prevención contra la corrupción en coordinación con la Secretaría de Lucha contra la Corrupción de la Vicepresidencia.

C. Implementación de la Carrera Administrativa

Institucionalización del SNAP. Fortalecer la capacidad organizativa, técnica y operativa para obtener una visión estratégica que implique un plan maestro de largo plazo que afiance una función pública de carrera caracterizada por la institucionalización de los conceptos del Estatuto y servicios públicos, con principios consagrados constitucionalmente de igualdad, mérito y capacidad, para lo cual se proponen las siguientes acciones:

- Reingeniería jurídica del Servicio, consistente en una revisión de la normatividad para compatibilizar su Decreto de creación con la Ley del Estatuto del Funcionario Público y su consiguiente aprobación.
- Reforma organizacional y reingeniería de procesos orientados a optimizar su estructura orgánica y establecer procesos y procedimientos expeditos de funcionamiento interno y de prestación de servicios ágiles y eficientes.
- Diseño y reglamentación de la dotación de personal en base a méritos y competencia mediante convocatorias públicas para la selección y contratación de personal.

- Conclusión y ejecución del Plan de Acción de la Carrera Administrativa (PACA), incluyendo movilidad, promoción, incentivos y sanciones, y retiro de los servidores públicos. complementados para su correcto desarrollo y aplicación con un sistema de seguimiento y control para asegurar su adecuada implementación.
- Diseño e implementación del Plan Nacional de Capacitación para la formación permanente y perfeccionamiento del personal de las entidades públicas.
- Diseño y aplicación de un Plan de Evaluación de Desempeño en el sector público para promover e incentivar la eficiencia y eficacia en el desempeño del personal al servicio del sector público.
- Desarrollo e implantación del Sistema de información de Administración de Personal (SIAP) que coadyuve al seguimiento y control del registro de personal como parte de la carrera administrativa.
- Desarrollo de instrumentos para prestar asistencia técnica en la implantación del Sistema de Organización Administrativa (SOA) y del Sistema de Administración de Personal (SAP) en la administración pública.

Fortalecimiento de la SSC. Mejorar la capacidad de supervisión del funcionamiento de la carrera administrativa relacionada con los procesos de incorporación de personal, funcionamiento del régimen laboral y disciplinario, y la introducción de una ética funcionaria de servicio público. Las acciones propuestas incluyen:

- Facilitar la validación de los procesos de dotación de recursos humanos, agilizando la certificación del correcto cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos.
- Diseñar, aprobar y difundir el marco normativo del régimen de ética funcionaria (Código de Ética Modelo) para socializar su contenido y facilitar información sobre derechos y obligaciones de los funcionarios de la administración pública.
- Implementar el régimen de ética funcionaria de la administración pública mediante asesorías, capacitación y transferencia de metodologías e instrumentos.
- Compatibilización jurídica, reglamentación e implementación de mecanismos de resolución de conflictos en el marco de los regímenes laboral y disciplinario de la administración pública para asegurar un desarrollo transparente y equitativo de la carrera administrativa.

D. Incorporación del enfoque de género y étnico

Incorporación del enfoque de género y étnico en el proceso de modernización de la administración pública. El PAD establece como un componente transversal la incorporación del enfoque de género y etnia en la reforma institucional del sector público. Sin embargo, son pocos los avances realizados por la primera fase del PRI, concentrados más bien en desarrollar procesos de sensibilización sobre estas temáticas a través de seminarios, talleres y reuniones con los funcionarios y con las firmas consultoras responsables de la selección de personal en las entidades piloto. Este limitado avance se relaciona con la complejidad del tema y el débil desarrollo de conceptos, metodologías e instrumentos capaces de incorporar en los procesos de modernización del sector público la configuración de una sociedad multiétnica con diferencias de género, de modo que posibiliten contribuir al establecimiento de un Estado de derecho plural y equitativo.

En el proceso de reforma en curso se requiere tratar la temática de género como una reforma horizontal que tenga impacto en todos los procesos que atraviese la reforma. A nivel de las reformas verticales, si con el desarrollo institucional se busca mejorar la habilidad de las entidades para hacer uso efectiva de recursos humanos y financieros en su capacidad de respuesta a las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad, se requiere entender que éstas no son homogéneas y que, para generar igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, se requiere entidades capaces de atender sus diferencias. Ello se logra no únicamente con la incorporación de mujeres en puestos técnicos a través de la carrera administrativa y con el mejoramiento

del sistema político para incorporarlas en puestos de decisión política, sino estableciendo la equidad como un principio y valor socialmente aceptado y compartido *en* las entidades del Estado, y la cultura de respecto a la diversidad y, consiguientemente, generar la capacidad técnica para abordarlos. Con relación al tema multicultural, no se puede esperar que su compleja problemática sea abordada por un proyecto de la naturaleza del PRI, si bien es posible avanzar en la implementación de experiencias piloto principalmente referidas a la provisión de servicios..

Con esta comprensión, se requiere plantear áreas de acción desde las políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo y reducir las disparidades o brechas entre hombres y mujeres, estableciendo estrategias sensibles a estas diferencias. Es importante recalcar que las políticas públicas no son neutras. A pesar que se considere que su beneficio está dirigido a todos los miembros de la sociedad, queda claro que no todos ni todas están en las mismas condiciones de recibirlo. Por ello, incorporar la perspectiva de género *en* las entidades del Estado, permite guiar sus acciones para un efectivo impacto *en* materia de desarrollo con equidad, al incluir claramente en sus políticas las consideraciones e implicaciones de estas diferencias y de manera explícita abordarlas para resolverlas.

Acceso equitativo y sin discriminación en la carrera administrativa. Para asegurar el acceso equitativo sin discriminación de género, etnia y oros, en el desarrollo de la carrera administrativa y en la dotación y prestación de bienes y servicios públicos se propone:

a. Asegurar el acceso, la permanencia y la promoción con equidad en la carrera administrativa:

- Revisión y complementación de la normativa vigente incluyendo propuestas de ajustes y modificaciones que aseguren el tratamiento de los temas de género y etnia..
- Introducción de criterios de género y equidad social en los reglamentos y Código de Ética del SNAP y SSC.
- Capacitación en administración de personal con enfoque de género y equidad social a funcionarios del SNAP y SCC para asegurar que la implantación de sus atribuciones y políticas de recursos humanos contemplen este enfoque,
- Capacitación conjunta con el SNAI' y la SCC a las demás instituciones en temas de género y equidad social.
- Implementación de un sistema de administración de personal sensible a las diferencias entre hombres y mujeres y a la necesidad de inclusión social, mediante el establecimiento de compromisos en cada entidad para la contratación de mujeres en distintos niveles de decisión y oicios, incluyendo los no tradicionales. Esto no necesariamente significa asignar cuotas o porcentajes, pero sí dar un tratamiento explícito a esta temática.

b. Lograr que la provisión de bienes y prestación de servicios sea equitativa e inclusiva:

- Promover en los organismos de la administración pública una orientación de servicio al cliente con la perspectiva de género y etnia en sus acciones.

E. "Plan Compromiso" para el mejoramiento de la gestión y la calidad de servicios públicos

Tomando en consideración las limitaciones financieras y la necesidad de promover el empoderamiento y apropiación de las reformas, se diseñará e implementará un plan de atención a demanda para la modernización gradual de la gestión pública en aquellas entidades donde exista una clara percepción de su problemática, además de voluntad política y de • cambio. Para ello se constituirá un Fondo de Modernización de la Gestión Pública que desarrolle capacidades para la aplicación de técnicas modernas de gestión, el mejoramiento de los servicios de atención al cliente y estudios que posibiliten una comprensión más sistémica de la institucionalidad en el país.

Simplificación de trámites. Uno de las principales limitaciones que presenta la mayoría de las instituciones de la administración pública es la excesiva burocracia que entorpece y retarda la óptima provisión de servicios, principalmente de aquellos grupos vulnerables de la sociedad. Si se reconoce que las personas no son simplemente entes pasivos que buscan cómo sobrevivir y que sufren un sentimiento de rezago y conformismo, es posible visualizar que son estos obstáculos microeconómicos los que reducen las capacidades de los ciudadanos para mejorar sus niveles de vida y operar fácilmente en la economía. Por ello, existe una urgente necesidad de implementar un programa de simplificación de trámites que permita reducir la burocracia sobredimensionada, disminuir la corrupción e incrementar la transparencia del Estado hacia los ciudadanos. De lo contrario, empresas y personas decidirán no registrarse y no tributar, reduciendo los ingresos al Estado, los servicios prestados por éste y finalmente aumentar la motivación por no cumplir con las normas existentes.

Es importante evidenciar que existe una fuerte correlación entre los índices que miden la corrupción y los que miden el nivel de burocracia de un país. Aquellos que están caracterizados por un nivel excesivo de burocracia en sus instituciones públicas, también presentan elevados niveles de corrupción pues es evidente que procedimientos no claros, falta de normativa y manuales de procedimientos, lentitud en los trámites y la baja calificación de los servidores pueden facilitar conductas discrecionales que afectan la relación entre las instituciones y la sociedad. Si bien los trámites engorrosos, los actos discrecionales en el sector público y la corrupción en Bolivia afectan a todos, estas deficiencias cobran mayor relevancia al constituirse en uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de las empresas, y por lo tanto del empleo y del crecimiento. Por todo lo anterior, es prioritario considerar el tema de simplificación de trámites no como un fin en sí mismo, sino más bien como una condición necesaria que entre otros objetivos busca transparentar la relación de las instituciones públicas con la sociedad civil. Asimismo, procesos administrativos más simples implican mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos y sustanciales mejoras para que la sociedad en su conjunto pueda tener mejor condiciones para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Con el propósito de mejorar la atención al cliente haciendo más transparente la provisión de servicios y disminuir los índices de corrupción, se priorizarán aquellas instituciones que podrían ser sujetos potenciales para llevar adelante un proceso de simplificación de trámites, tomando en cuenta criterios de: (i) nivel de excesiva burocracia; (ii) compromiso para la simplificación (voluntad política de llevar adelante procesos de simplificación, disponibilidad de tecnología, esfuerzos autónomos realizados al interior de la entidad); y, (iii) demanda ciudadana de aquellos trámites con alto impacto social. Para ello se propone desarrollar una metodología para simplificación de trámites que identifique criterios claros para determinar dónde focalizar los esfuerzos y recursos financieros para simplificación de trámites. Se ha desarrollado una guía metodológica para que las diferentes entidades del sector público puedan realizar su solicitud de apoyo técnico requerido para la simplificación de trámites. A través de esta guía se pretende:

- Tener una visión en conjunto de los planes y programas de simplificación de trámites de las entidades del Sector público que soliciten apoyo técnico
- Precisar los trámites que deben ser simplificados de manera prioritaria de acuerdo a su impacto y tipo (social, económico, etc)
- Coadyuvar a una estandarización y desarrollo adecuado de los planes y programas de las entidades del sector público
- Propiciar un mejor aprovechamiento de recursos, experiencias y esfuerzos en los distintos programas de simplificación de trámites
- Facilitar el acceso a recursos disponibles para apoyo técnico

Mejoramiento de la gestión pública. Orientado a la introducción de técnicas modernas de gerencia pública, planificación estratégica, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que permitan avanzar hacia el logro de una gestión por resultados. Para ello, se propone:

- Promover el desarrollo de nuevas prácticas y estilos de gestión que incluyan planificación estratégica, esquemas reorganizacionales, reingeniería de procesos y procedimientos, atención al cliente, capacitación y otros
- Crear las condiciones que promuevan el compromiso de la autoridad y funcionarios con la misión, objetivos y resultados de sus propias entidades, así como una conciencia del valor del servidor público
- Desarrollar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de recursos humanos, financieros y tecnológicos e incorporando a la administración pública una cultura de la evaluación
- Favorecer mediante acciones de comunicación el conocimiento y la comprensión del esfuerzo modernizador

Investigación sobre el entorno. Permitirá realizar diversos estudios y encuestas de opinión que posibiliten una comprensión más integral de la informalidad institucional y sus interacciones con el entramado estatal formal para apoyar a que las actividades de reforma propongan mejoras sustanciales en la calidad de las políticas públicas y la prestación de servicios. Para esto se propone:

- Realizar estudios sobre la informalidad y prácticas sociales
- Detectar y evaluar de manera más precisa las fuentes de resistencia al cambio así como las fuerzas y coaliciones capaces de superarlas
- Establecer redes institucionales y sociales que procuren cambios en la práctica.

4.3.2. REFORMAS VERTICALES

Buscan continuar y profundizar las reformas institucionales iniciadas por el PRI I, con un enfoque de consolidación y agregando un elemento distintivo de renovación y creatividad para llevar adelante una reforma institucional orientada a la construcción de una administración estatal dirigida a la mejor provisión de servicios públicos en la AN, SIN y SNC. El Anexo 5 contiene la descripción de las reformas verticales propuestas a continuación:

Servicios Nacionales

F. Fortalecimiento de la gestión y la atención de usuarios

Fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos. Constituye un paso decisivo para consumir el proceso de institucionalización de los Servicios Nacionales, particularmente, en lo que se refiere a la consolidación y desarrollo de la carrera administrativa. Para ello, es fundamental el fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos (URH), que permitan el establecimiento de políticas y mecanismos (de sanciones e incentivos) que generen alicientes y compromiso de los funcionarios, el reclutamiento imparcial de servidores públicos y que promuevan una cultura organizacional de servicio público bajo una conducta ética y transparente mediante:

- Potenciamiento de la capacidad de las URH para desarrollar metodologías, técnicas e instrumentos de gestión de recursos humanos para llevar a cabo procesos de valoración de cargos, reclutamiento, dotación, inducción, capacitación e incentivos.
- Implantación, aplicación y difusión del SAP y Estatuto del Funcionario Público entre todos los funcionarios.
- Diseño e implantación de sistemas informáticos de gestión de recursos humanos que permita una adecuada administración del personal.
- Desarrollo de instrumentos y metodologías simples y uniformes de evaluación de desempeño.

Desarrollo de Programas de Capacitación. Es imprescindible el fortalecimiento de recursos humanos

por ser el paso inicial de la reforma institucional y por constituir uno de sus componentes estratégicos más importante. En el área *de* capacitación, el apoyo deberá estar orientado a fortalecer las Gerencias de Recursos Humanos para implantar los planes de Capacitación diferenciando dos niveles:

a. Capacitación interna a funcionarios de los Servicios incluyendo tres niveles:

- Capacitación inicial para el personal de nuevo ingreso dividida en una formación de carácter general y formación específica para el puesto de trabajo
- Capacitación permanente con programas específicos que abarcan las diferentes áreas sustantivas
- Capacitación para la promoción profesional de la carrera administrativa

b. Capacitación externa a clientes de los Servicios y educación ciudadana en general.

Programas de Comunicación. Orientados a mejorar la comunicación horizontal y vertical a nivel interno para posibilitar un mejor funcionamiento de los Servicios y reposicionar la imagen de las entidades hacia la sociedad civil, informando sobre los logros e impactos en el desarrollo económico y social de país, así como el desarrollo de programas de educación ciudadana que promuevan una mejor cultura pública respecto a los servicios. Para ello se propone fortalecer las Unidades de Comunicación de cada Servicio para que desarrollen sus Programas de Comunicación en tres niveles :

- Comunicación interna orientada a proveer información fluida entre los diferentes niveles gerenciales y operativos a nivel central y regional mediante procedimientos y procesos claros que apliquen tecnología de información.
- Comunicación externa a fin de lograr un mayor acercamiento hacia la sociedad civil, socializando y transparentando la información sobre los objetivos institucionales mediante estrategias de comunicación masiva y personalizada.
- Comunicación ciudadana orientada a informar, sensibilizar y educar a la ciudadanía sobre educación vial, conciencia tributaria y la protección de intereses nacionales.

Gestión normativa y jurídica. Para adecuar el marco jurídico en los Servicios que permita una mayor coherencia en su base regulatoria y, por otra parte, apoyar a las Gerencias Legales en la cobranza coactiva y/o superar debilidades de gestión jurídica se propone:

a. Reingeniería normativa diferenciada para ordenar la dispersión, superposición, contradicción o desactualización normativa y reglamentaria, llenar los vacíos en las leyes y disposiciones que hacen ambigua su interpretación; o articular la normativa con los procesos operativos incluyendo:

- Apoyar a la Aduana Nacional en la preparación y readecuación de su normativa básica.
- Adecuar el marco normativo del SIN para reducir la excesiva reglamentación aprobada sobre los tributos que recolecta.
- Proporcionar la normativa requerida por el SNC para normar los evidentes vacíos en su base jurídica, en particular la referida a la ausencia de una norma boliviana de carreteras y las disposiciones legales que le permitan actuar con celeridad ante emergencias.

b. Diseñar y constituir un fondo rotatorio para cobranzas coactivas y/o apoyo en la gestión jurídica que, mediante la terciarización de las acciones judiciales y sujeto a reposición directa sobre recuperaciones

realizadas bajo mecanismo de débito automático posibilite:

- La recuperación coactiva por parte del SIN de deudas correspondientes a casos de pliegos de cargo en mora y pliegos de cargo en contencioso que alcanzan a aproximadamente Sus. 200 millones.
- El seguimiento de procesos judiciales para la tramitación de las causas por ilícitos aduaneros (alrededor de US\$50 millones).
- Enfrentar procesos judiciales civiles y penales (procesos laborales, laudos arbitrales, procesos administrativos y otros) en los que estaría involucrada una deuda cercana a los Sus. 47 millones.

Servicio al cliente con enfoque de género y equidad étnica. Es preciso introducir a la reforma mecanismos de "atención al cliente" con un enfoque de género e igualdad étnico-cultural, para conducir a una nueva armonía entre mandantes (ciudadanos y electores) y mandatarios (servidores públicos), y trastocar la mentalidad de éstos hacia una "filosofía de servicio" que introduzca la concepción de que los ciudadanos son "clientes" que demandan mejores servicios y a quienes debe satisfacerse. Esta nueva cultura permitirá inducir en el sector público la interiorización de una cultura de servicio, donde el ciudadano es *el* eje del desempeño de las entidades estatales, persiguiéndose el mejoramiento de la gestión y *el* uso más óptimo de los recursos públicos:

- Apoyar el desarrollo de una cultura del usuario que fortalezca desde los Servicios la condición y derechos del (la) ciudadano(a) y de los grupos étnicos para mantener un habitante escuchado en sus demandas, protegido en su integridad, consciente de sus derechos y por ende cumplidor de sus deberes.
- Mejorar continuamente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que otorgan los Servicios a sus *clientes*.
- Apoyar la identificación de clientes y beneficiarios y desarrollar procesos y procedimientos que faciliten la inclusión social, priorizando la atención a grupos específicos históricamente discriminados.
- Establecer estrategias de atención que promuevan cambios organizacionales y culturales necesarios para localizar los nuevos esfuerzos en cambiar la imagen de las entidades, comenzando con que los funcionarios de "ventanilla" estén adecuadamente capacitados para facilitar información simple en idiomas aymara y quechua.
- Simplificar trámites, incluir normas y definir procedimientos claros que identifiquen tiempos y costos de los procesos, e implementar plataformas renovadas de atención al cliente.
- Implementar un sistema de monitoreo e indicadores para hacer el seguimiento de las acciones emprendidas.

4.3.3. Estrategia de contingencia política y social para la reforma

G. Sostenibilidad política y social de la reforma institucional

Promoción del apoyo político y de la sociedad civil. Es imprescindible incluir un conjunto de actividades destinadas a promover y organizar el necesario soporte social y político para el PRI y para el proceso de reforma. El desarrollo futuro de ambos (proyecto y proceso) y su conversión en política de Estado depende, en buena medida, del respaldo y empoderamiento que el sistema de partidos y la sociedad civil les brinden. Para construir una voz más firme de la sociedad civil en los asuntos públicos y para movilizar el apoyo de los diferentes actores que tienen que ver con la implementación de la reforma institucional, las acciones a desarrollarse incluyen (ver Anexo 6):

- Realizar estudios para identificar a los beneficiarios de la reforma, desarrollando mecanismos que induzcan a conocer sus opiniones para convalidar su existencia;

- Diseñar e implementar sistemas de información y desarrollar una actitud proactiva de acceso a los medios de comunicación que contribuyan a transparentar y socializar los procesos de reforma, es decir, convertir en públicos los objetivos, contenidos y conceptos, formas de operación, y limitaciones y dificultades de la reforma:
- Diseñar y ejecutar una política de comunicación de las reformas hacia sectores diferenciados de la sociedad, enfatizando en grupos más vulnerables y excluidos, sobre los beneficios de la reforma institucional en el desarrollo económico y social, la prestación de servicios, la reducción de la pobreza y la participación social.
- Apoyar a organizaciones seleccionadas de la sociedad civil promotoras de la reforma institucional, a las interesadas en abogar por las reformas y/o contribuir con investigaciones o monitoreo del desempeño de las agencias.

Gerencia pública, destrezas políticas y resolución de conflictos. La reforma institucional es parte de un proceso político enmarcado al interior de pugnas políticas partidarias e interinstitucionales, de enfrentamientos entre poderes del Estado y de polémicas entre funcionarios. Asimismo, está sujeta al apoyo o debilitamiento por la opinión de los medios de comunicación, o de algunos actores de la sociedad que se benefician o se sienten perjudicados por los procesos de reforma. Por ello, se precisa una gerencia pública que entienda la dinámica política, institucional y social, para permitir la búsqueda de un mejor servicio público que atenué conflictos políticos o los maneje dentro de marcos previsibles de decisión. Con este fin se propone:

- Potenciar la capacidad de conducción pública y política de las autoridades para incrementar la legitimidad institucional y manejo y resolución de conflictos y lograr mayor eficiencia y eficacia en las decisiones públicas.
- Mejorar y fortalecer los modelos de decisión pública estableciendo programas de alerta temprana y desarrollar instrumentos y mecanismos para un manejo óptimo de resolución de conflictos.
- Apoyar cabildos en los diferentes poderes del Estado para introducir la reforma institucional en la agenda política.
- Realizar encuestas de percepción ciudadana sobre las decisiones y comportamiento de las entidades que permita hacer seguimiento sobre el impacto de las decisiones públicas.
- Realizar alianzas estratégicas con centros especializados de gestión y políticas públicas (Universidades, Institutos) que faciliten a los gerentes compartir e intercambiar experiencias en el tema.

4.4. PRESUPUESTO GENERAL DEL PROYECTO

El costo de las propuestas de profundización presentadas asciende a US\$7,059,000 para un periodo de dos años. Existen dos posibilidades de financiamiento: (i) utilizar los recursos del PRI I correspondientes a los años 2006 y 2007 mientras se gestiona una Segunda Fase del Proyecto que posibilite la devolución de este financiamiento para cumplir con los compromisos salariales de las entidades piloto para ambos años; ú, (ii) obtener fondos frescos de la Cooperación Internacional en el marco del PRI I para el financiamiento de las actividades propuestas. Se espera que una vez que el Ministerio de la Presidencia presente su propuesta de reorganización de los Ministerios, la Vicepresidencia de la República y la Cooperación Internacional definirán el esquema de financiamiento más óptimo. El resumen del presupuesto es presentado en el Cuadro I. El detalle de este presupuesto se incluye en el Anexo 7.

C u a d r o 1

Requerimientos Presupuestarios para la Continuidad y Profundización del Proyecto de Reforma institucional (En Dólares Americanos)

Componente/Actividad	A ñ o s		Total
	1	2	
I. Reformas Horizontales			
A. Gestión por Resultados y Evaluación del Desempeño	33,000		33,000
B. Programa Transparencia y Anti-Corrupción	42,800	21,600	64,400
C. Implementación de la Carrera Administrativa			
Institucionalización del SNAP	173,000	70,000	243,000
Fortalecimiento de la SSC	102,200	68,200	170,400
Subtotal Carrera Administrativa	275,200	138,200	413,400
D. Incorporación del enfoque de género y etnia	45,000		45,000
E. Plan Compromiso			
Mejoramiento de la Gestión Pública	206,000		206,000
Simplificación de Trámites	415,000	600,000	1,015,000
Investigación sobre el entorno	50,000	40,000	90,000
Subtotal Plan Compromiso	671 000	640,000	1,311 000
Total Reformas Horizontales	1,067,000	799,800	1,866,800
II. Reformas Verticales (SIN, AN y SNC)			
F. Fortalecimiento de Gerencias de RRHH	215,600	79,800	295,400
G. Implementación de Programas de Capacitación	823,000	707,000	1,530,000
H. Implementación Programas de Comunicación	849,900	779,900	1,629,800
I. Gestión normativa y jurídica	530,000		530,000
J. Servicio al cliente	534,000	275,000	809,000
Total Reformas Verticales	2,952,500	1,841,700	4,794,200
III. Sostenibilidad Política y Social del Proceso de Reforma			
H. Promoción del apoyo político y de la sociedad civil	107,000	138,000	245,000
I. Gerencia pública, destrezas políticas y resolución de conflictos	74,000	79,000	153,000
Total Componente de Sostenibilidad	181,000	217,000	398,000
T O T A L PROPUESTA DE CONTINUIDAD 'Y PROFUNDIZACION	4,200,500	2,858,500	7,059,000
DEL PRI			

Fuente: Información provista por Servicios Nacionales y estimación del equipo de trabajo.

5. CONDUCCIÓN INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

La aprobación de la ley del Estatuto del Funcionario Público, la ley SAFCO y otras normas vigentes han generado el marco institucional para lograr la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública boliviana. En este contexto, el PRI como parte del desarrollo de la modernización del sector público, y tomando en cuenta las lecciones de experiencia desarrollada en estos años, requiere contar con mecanismos que le permitan garantizar el adecuado desarrollo de la reforma.

Los mecanismos de implementación de la reforma institucional buscan asegurar el liderazgo y una conducción institucional estable y sólida, promover y facilitar la ejecución de las acciones en los organismos estatales, en un marco de coordinación estrecha con las diferentes entidades responsables de la reforma estatal. No se trata de suplantar o asumir las atribuciones de otras entidades, sino de impulsar y prestar las condiciones necesarias que procuren la apropiación y el adecuado desenvolvimiento de la modernización del Estado. De acuerdo a ello, se establecen dos niveles institucionales de implementación: (i) nivel de conducción y promoción política de la reforma a través de la Vicepresidencia de la República; y (ii) nivel técnico/operativo de administración, ejecución y evaluación de las acciones de la reforma en Ministerios y Servicios mediante su Unidad Técnica.

5.1. LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El Vicepresidente de la República, a nombre del Gobierno de Bolivia y siguiendo el mandato de la Ley 2030 que le faculta la ejecución del PRI, ha reiterado su voluntad política de llevar adelante el proceso de desarrollo institucional y de lucha contra la corrupción. Su mandato para liderizar el proceso de construcción de la institucionalidad democrática del país deviene de la función fiscalizadora que tiene el Honorable Congreso Nacional sobre los tres poderes del Estado, y que el Vicepresidente asume como Presidente Nato del Poder Legislativo. Fiscalizar, en su sentido más amplio, implica la capacidad positiva de promover políticas, estrategias y normas que optimicen la función pública, y no solamente controlar sus acciones. A lo anterior se añade que, en tanto reemplace al Presidente de la República, el Vicepresidente es también parte del Poder Ejecutivo. De este modo genera un doble vínculo que, por una parte, facilita la coordinación entre los tres poderes del Estado y, por otra, entre el sistema político y la administración pública.

Por otra parte, la Vicepresidencia tiene las características óptimas para asegurar una mayor estabilidad política y funcionaria de la gestión institucional a través de su legitimidad proveniente de la votación popular, estabilidad en el desempeño de sus funciones, confiabilidad que han obtenido y de la que han gozado las personalidades que ocuparon esta alta investidura, transparencia que asegura el prestigio de esta posición, ausencia de prácticas clientelares para un manejo patrimonial de la reforma, y finalmente la experiencia técnica adquirida mediante la ejecución de los proyectos PRONAGOB y PRI, entre los más importantes. La Vicepresidencia de la República ha creado la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI) para promover y articular el desarrollo institucional de las reformas bajo su responsabilidad a una visión de largo plazo, facilitando su coordinación con otras reformas que se desarrollan en el país.

5.2. LA UNIDAD TECNICA DE LA VICEPRESIDENCIA

La Vicepresidencia de la República, mediante su SDI y la Unidad Técnica (UTV) mantiene la responsabilidad de conducción estratégica del PRI. La UTV debe tener un enfoque altamente gerencial; que fortalezca su capacidad técnica y posea una comprensión política de los determinantes de la reforma para evaluar sus potencialidades y riesgos, haciendo más eficiente su manejo administrativo y convirtiéndose de este modo en una instancia promotora y facilitadora de la reforma, asegurando la autonomía de los ejecutores en el cumplimiento de funciones y responsabilidades. La Vicepresidencia de la República velará porque las funciones delegadas al Ministro de la Presidencia cumplan con los principios y objetivos generales del PRI, aseguren una administración transparente de sus recursos, y generen condiciones de estabilidad operativa para la continuidad y sostenibilidad del proceso.

A. Funciones generales de la Unidad Técnica

- Administrar el total de recursos del Proyecto

- Velar por la continuidad de las reformas institucionales iniciadas en los Servicios Nacionales de Caminos, Impuestos y Aduana.
- Liderizar el relacionamiento con las agencias de Cooperación Internacional respecto a la ejecución del Proyecto, en el marco de sus nuevas responsabilidades.
- Proponer un esquema para la adecuación y racionalización de su estructura organizacional y procedimientos acorde con sus nuevas funciones.

B. Funciones generales delegadas al Ministerio de la Presidencia

La Vicepresidencia mantendrá la conducción general del Proyecto y, mediante un Convenio, delegará al Ministerio de la Presidencia las siguientes funciones:

- Diseño de los ajustes y conducción de la reforma institucional en los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación, adecuándolos a la nueva LOPE y a la política de desarrollo del gobierno, en el marco de los principios y objetivos generales del PRI.
- Conducción de la Carrera Funcionaria y preparación de una propuesta de política salarial.
- Decisión sobre la posibilidad de iniciar nuevas reformas en el Poder Ejecutivo
- Relacionamiento e información sobre estas responsabilidades a la cooperación internacional.

Con la finalidad de asumir estas funciones, se creará una Unidad Técnica del Poder Ejecutivo (UTPE) por Resolución Ministerial del Ministerio de la Presidencia. Esta Unidad dependerá de manera directa del Ministerio, designando como responsable ejecutivo de la UTPE al Viceministro de Coordinación Gubernamental. Hasta fines de agosto 2003, la UTPE presentará a la cooperación internacional una propuesta de rediseño y ajuste de la reforma institucional en los Ministerios y la carrera funcionaria, incluyendo el tema de política salarial.

BIBLIOGRAFÍA

Angulo Denis, Arce Renan, Reyes Eunice, Zuleta Juan Carlos. "Proyecto de Reforma Institucional Misión de Evaluación Semestral Tomo 1- 11 Evaluación POA 2002". La Paz - Bolivia, Diciembre 2002.

Blackburn James. "Programa Espejo, Lograr que el Proyecto de Reforma Institucional Reconozca los Derechos de la Ciudadanía (Traducido del inglés **MIRROR-** Making institucional Reform Really Observe Rights)" Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). Abril, 2001.

Bohrt Carlos. "Informe de Consultoría Talleres de Evaluación de las Entidades Piloto del PRI". PRI II, La Paz - Bolivia, Enero 2003.

"Propuesta de Profundización de la Reforma Institucional en el Poder Ejecutivo (PRI II)". La Paz – Bolivia, Abril 2003.

Castilla Domingo Manuel. "Mejores Practica y futuro de las Aduanas". Banco Interamericano de Desarrollo División Fiscal .

CESO - SACO. "Asistencia al Servicio Nacional de Administración de Personal en el Desarrollo de un Sistema de Evaluación de Desempeño". Canadá- **Bolivia**.

Edwards John. "Proyecto ACDUCESO de apoyo a las Reformas del Sector Publico—Marco Institucional para la Reforma del Servicio Publico Boliviano". CESO – SACO Bolivia, Marzo 2002.

Gaceta Oficial de Bolivia. Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado No. 2410. Agosto 2002.

Garcia Linera Alvaro. "Estado Multicultural y Multicivilizatorio: Una propuesta Democrática y Realista para la Extensión de la Exclusión Indígena". La Paz – Bolivia, 2003.

Hughes Henry. "Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Publico, Lineamientos para la Política de Administración de Salarios". SNAP No. 25631.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. "Diagnóstico Institucional de la República de Bolivia", Abril, 2002.

Javed Burki Shahid, Perry Guillermo E. "Mas allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional". Estudios del Banco Mundial Sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Septiembre de 1998.

Perry Guillermo E. "The Long March: a Reform Agenda For Latin American and The Caribbean In The Next Decade". World Bank Latin American And Caribbean Studies. The World Bank Washington, D.C., August 1997.

Machicao Mariana . "Propuesta de mejoras en atención al cliente" La Paz Bolivia Abril 2003.

Machicado Terán Marfa. "Estrategia para la Inclusión de la Perspectiva de Genero en la Propuesta de Reforma Institucional". PRI II La Paz – Bolivia. Marzo 2003.

Misión de Evaluación. "Proyecto de Reforma Institucional". La Paz- Bolivia, Febrero 2002.

Misión de Supervisión. "Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera". Aduana Nacional de Bolivia, La Paz - Bolivia Diciembre , 2002.

"Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera". Aduana Nacional de Bolivia, La Paz Bolivia Mayo 2001.

Nellis John R. "Contract Plans and Public Enterprise Performance". World Bank Discussion Papers No.48. February 1989.

Prats Joan, Ossio Teresa, Vendrell Montserrat. " Informe de evaluación externa del Programa de Reforma Institucional (PRI)", La Paz, Bolivia, 2002.

Ponce Naya. "Informe del Taller de Reflexión sobre la Reforma institucional en las instituciones Piloto". La Paz Bolivia, Julio 2002.

Proyecto de Reforma Institucional. "Acuerdo de Reforma Institucional del Servicio Nacional de Caminos **(ARI)**". PRI, La Paz – Bolivia, Abril , 2002.

—. "Acuerdo de Reforma Institucional Aduana nacional de Bolivia (ARI)". PRI, La Paz – Bolivia, Julio , 2001.

—.—. "Acuerdo de Reforma Institucional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural (ARI)". PRI, La Paz – Bolivia, Febrero, 2002.

"Acuerdo de Reforma Institucional del Ministerio de vivienda y Servicios Básicos (ARI)". PRI, La Paz – Bolivia, Enero, 2002.

"Acuerdo de Reforma Institucional del Ministerio de Educación, cultura y Deportes (ARI)". **PRI, La Paz – Bolivia**, Mayo , 2002.

Rada Pantoja Kristian., Von Bordes Javier. "Proyecto de Simplificación de Tramites para la Segunda Fase del proyecto de Reforma Institucional (PRI II)". La Paz – Bolivia, Enero 2003.

Report No, 20115-BO. "Bolivia From Patronage to a Professional State, Bolivia Institutional and Governanace Review, Volumen I - II: Main Report, Document of the World Bank. August 25, 2000.

Riga Sureda Andres, "Waleed Haider Malik. Judicial Challenges in the New Millennium, Proceedings of the Second Ibero- American Summit of Supreme Courts and Tribunals of Justice". The World Bank Washington, D.C. November, 1999.

Servicio Nacional de Impuesto Internos. "Proyecto ISFIT Bolivia". La Paz – Bolivia.

Spink Peter, "Outline Report on the Bolivian Institutional Reform Project (PRI) Foliwing a mission to Las Paz. 12-17 March, 2001". Fundacao Getulio Vargas. Sao Paulo – Brasil.

— "Overview of the Bolivian Institutional Reform Program (PRI)" Follwing a mission to Las Paz 4-8 February, 2002". Fundacao Getulio Vargas. Sao Paulo – Brasil.

The World Bank, "Proyect Appraisal Document", Latin America and the Caribbean Regional Office, may 1999.

Group, Governance & Public Sector Reform Sites. "Administrative & Civil Service Reform". 2002.

Toro Juan, Castagnola i-loracio. "Estrategia de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Los próximos Pasos, Bolivia Ayuda Memoria". Departamento de Finanzas Publicas F.M.I. Junio 2001.

Toranzo Carlos, Costa Benavides Jimena. "Evaluación del PRI: Análisis de sensibilidad política", febrero, 2002.

— "Evaluación del PRI: Análisis de sensibilidad política", febrero, 2002 .

"Marco general para la formulación del Proyecto PRI", mayo, 2003. .

"Sostenibilidad Política de la Reforma Institucional", mayo, 2003.

Viceministerio de Asuntos de Genero, Generacionales y Familia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. "Políticas Publicas de Genet'o, Avances". La Paz – Bolivia, Julio, 2002.

Yubero Dfaz Fernando. "Condicionalidades Servicio de Impuestos Nacionales (SIN-Bolivia) Programa de Apoyo u la Reforma Fiscal (BO - 213)". Madrid, Diciembre 2002.

APÉNDICE 1: DIAGNÓSTICO DE LAS ENTIDADES PILOTO BAJO EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL

A. Resumen de los Talleres de Autoevaluación en las Entidades Piloto del PRI

Antecedentes

Como parte de la metodología definida para la formulación e identificación de los componentes de la segunda fase del Proyecto de Reforma institucional (PRI), la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Vicepresidencia de la República mediante su equipo técnico encargado de la formulación del Proyecto decidió realizar talleres de análisis y evaluación en las seis entidades piloto del PRI: los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural (MAGDER), de Educación, Cultura y Deportes (MECyD) y de Vivienda y Servicios Básicos (MVSBB); y los Servicios de Impuestos Nacionales (SiN), Aduana Nacional de Bolivia (ANB) y Servicio Nacional de Caminos (SNC). El presente resumen contiene los principales resultados obtenidos en los "Talleres de Autoevaluación de las entidades adheridas al PRI". Se debe resaltar que en el caso de los Servicios, los Talleres han contado con la activa participación de miembros de sus Directorios y niveles gerenciales.

Metodología

La metodología diseñada para la realización de los Talleres consistió en lograr una autoevaluación por parte de los funcionarios y ejecutivos de los Ministerios y Servicios, en relación a cuatro ejes temáticos o módulos de análisis:

Marco normativo. Incluyendo el mandato legal, el Plan Estratégico institucional (PEI), el Acuerdo de Reforma institucional (ARI) y las políticas públicas relativas al sector.

Capacidad institucional. Destinada a detectar la percepción de los ejecutivos y técnicos asistentes a los eventos sobre el funcionamiento de su entidad en relación a cinco subgrupos temáticos: (a) organización, planificación, procesos y procedimientos y estructura decisional; (b) recursos humanos, asuntos financieros y presupuesto, asuntos administrativos e información; (c) relacionamiento con el gobierno y otras instituciones, sus "clientes" y el resto de la población; (d) rendición de cuentas; y, (e) políticas de equidad de género y étnica.

Modelo de gestión del sector y de la entidad. Orientado a conocer el criterio de los participantes sobre la modalidad de gestión que debería implantarse en su sector, incluyendo a su entidad. •

desempeño de la institución. Consistente en un ejercicio práctico de elaboración de indicadores con los que podría detectarse el grado de reflexión interna sobre la medición del desempeño institucional, así como la concepción y puesta en práctica de ese tipo de instrumentos.

En cada uno de los módulos evaluatorios los participantes hicieron conocer, según su criterio, las *fortalezas* que estarían contribuyendo al cumplimiento de su misión social y de la reforma institucional; **los problemas y**

debilidades que obstaculizan la consecución de sus fines y objetivos, así como los de la reforma institucional y *las recomendaciones y/o acciones* que sugieren para superar los obstáculos y para fortalecer su capacidad institucional relativa al cumplimiento de su misión.

3. Síntesis de fortalezas y debilidades en Ministerios y Servicios

Los resultados más importantes de los Talleres en los Ministerios y Servicios son resumidos en cuadro: comparativos de fortalezas y debilidades que permiten una primera aproximación al estado de situación en que se encuentran las entidades piloto. Posteriormente se describe y expone brevemente los principales hallazgos encontrados en los Talleres.

Cuadro No.1: Fortalezas comunes a Ministerios y Servicios

Fortalezas	Ministerio	Servicios
1. Base legal suficiente	Si	Si
2. Proceso de reforma institucional	Si	Si
3. Avances organizativos	Si	Si*
4. Actividades de planificación, incluida la operativa	Si	Si
5. Sistemas SAFCO implantados o en proceso de implantación	Si**	Si**
6. Recursos humanos calificados	Si	Si***
7. Existencia de tecnología de información mínima y/o básica	Si	Si
8. Avances en relacionamiento interinstitucional	Si	Si
9. Avances en atención al cliente	Si	Si
10. Instrumentos y acciones para gestión por resultados	Si	No
11. Avances en equidad de género y etnia	Si/No	Si/No
12. Posicionamiento a favor de descentralización o desconcent.	Si****	Si****

* Las respuestas de la AN y del SIN no han sido claras en materia organizativa, sin embargo en el Taller quedó en evidencia la percepción de sus fortalezas organizativas.

** La implantación de los sistemas SAFCO en el MECyD se limita al parecer únicamente al Servicio Educativo. Entre los Servicios, el de Impuestos Nacionales no emitió ningún criterio sobre este tema.

*** La AN y SIN no dieron criterios específicos sobre la calificación de su personal, pero quedó claro en los eventos que consideran una fortaleza el procedimiento utilizado para su reclutamiento.

**** Acorde con la normativa vigente, los Ministerios operan más en el ámbito de la descentralización, mientras que los Servicios revelan haber avanzado o encontrarse en proceso de avance hacia estructuras desconcentradas.

Cuadro No.2: Problemas y debilidades comunes a Ministerios y Servicios

Problemas y debilidades	Ministerio	Servicios
1. Debilidades en el marco normativo y regulatorio	Si*	Si*
2. Desconocimiento y desactualización del ARI	Si	Si
3. Problemas organizativos	Si*	Si*
4. Debilidades en la planificación estratégica	Si	Si
5. Deficiencias en procesos y procedimientos	Si	Si**
6. Problemas en la toma de decisiones	No***	Si
7. Debilidades comunicacionales	Si	Si
8. Problemas de coordinación interna	Si	Si/No
9. Problemas en la gestión de recursos humanos	Si/No	Si
10. Deficiencias en capacitación e incentivos	Si	Si
11. Limitaciones financieras y problemas operativos	Si	Si
12. Deficiencias en tecnología de la información	Si	Si
13. Debilidades en relaciones interminister. e interinstitucionales	Si	Si
14. Problemas en relacionamiento con clientes	Si	Si
15. Debilidades en seguimiento a la gestión por resultados	Si	Si
16. Existe rendición de cuentas al cliente	No	No
17. Debilidades en políticas de equidad social	Si	Si
18. Deficiencias en gestión descentralizada y/o desconcentrada	Si	Si

* En la identificación de las debilidades se percibe mayor claridad en los Servicios.

** Las deficiencias en procesos y procedimientos mencionadas por la AN trascienden el marco establecido por los sistemas SAFCO.

*** Los Ministerios no emitieron criterios específicos sobre problemas en la estructura decisional, aunque el personal del MECyD sí mencionó la presencia de una "estructura vertical" de decisiones.

3.1. Análisis de los Principales Criterios

Marco normativo. Los tres Servicios acusan, al igual que los Ministerios, importantes debilidades en el marco normativo que orienta su funcionamiento. En esta coincidencia resulta notoria la mayor precisión de las Agencias en la identificación de los problemas. La AN13 puso gran énfasis en el tema y el SIN dejó sentada su preocupación por la dispersión reglamentaria que comienza a amenazar la sencillez del modelo tributario vigente. Tanto para los Servicios como para los Ministerios el proceso de reforma institucional representa una verdadera fortaleza. Asimismo para ambos grupos de entidades los ARI's respectivos deben ser actualizados y sujetos a mayor difusión. La Aduana Nacional aportó importantes críticas a los procedimientos PRI que merecen ser analizadas en las instancias correspondientes.

Modelo organizacional. Existe uniformidad en las tres Agencias al señalar que el modelo organizacional horizontal implantado resulta positivo para ellas, al margen de que en algunas áreas del SIN y del SNC existan todavía algunas insuficiencias del modelo. En los Ministerios, en cambio, no se percibe la magnitud de sus deficiencias. De acuerdo a la evaluación realizada por el SiN y el SNC, el proceso de toma de decisiones, pese a la vigencia de la estructura orgánica horizontal, presenta problemas de verticalismo y centralización; algo que tangencialmente deja entrever asimismo la AN cuando afirma que "faltan mecanismos de consulta para la adopción de decisiones ejecutivas". Los Ministerios, por su lado, debido quizás al hecho de que forman parte del aparato político

central, prácticamente no se pronunciaron sobre el tema. Con relación al **modelo** de gestión, los Servicios al igual que los Ministerios declararon una posición absolutamente favorable en relación a la transferencia de competencias hacia niveles subnacionales. Dos diferencias, no obstante, quedaron registradas en los Talleres: (i) mientras los Ministerios piensan en la descentralización, los Servicios hablan de desconcentración, lo cual resulta totalmente explicable desde la naturaleza y ubicación de unos y otros; y, (ii) los Servicios se encuentran ya en fases operativas de desconcentración, salvando por supuesto sus diferencias de grado, en tanto que los Ministerios aún no pudieron concretar qué modalidades podría adoptar la descentralización en su sector, excepto en el caso de Educación.

Planificación y procesos. Las actividades de planificación, indudablemente, fueron mostradas por los Ministerios con más fuerza que los Servicios. Unos y otros, en todo caso, demuestran que la planificación estratégica adolece de importantes problemas. El SIN no aportó información sobre su situación en el área de procesos y procedimientos. Los Ministerios parecen haber desplegado importantes esfuerzos en la definición de éstos. En el lado de las debilidades, en cambio, las seis entidades piloto coinciden en señalar que la lentitud y la burocratización caracterizan a sus procesos y procedimientos. El MAUDER y el SNC se refirieron además a la falta de difusión de los reglamentos y manuales.

Recursos humanos. Cuatro parecen ser los principales problemas que confrontan los Servicios en la gestión de recursos humanos: anomalías en el régimen salarial, sobre todo retrasos en el pago de salarios debido a la rigidez del Alti; ausencia de cultura "organizacional" en el personal; dificultades en la movilidad funcionaria y lentitud en los procesos de dotación de recursos humanos. Seguramente estas cuestiones están presentes también en los Ministerios, pero estos prefirieron referirse a otros problemas emergentes de la convivencia de servidores públicos institucionalizados con personal de designación política. Las matrices de fortalezas y debilidades comunes muestran también otra diferencia: mientras los Ministerios pusieron fuerte énfasis en la calidad de los recursos humanos definiéndolos como "talentos humanos" o "personal calificado", los Servicios guardaron un prudente silencio al respecto. La ausencia y/o la no implementación de políticas y programas de capacitación e incentivos es una debilidad común a las seis entidades piloto. Aún la AN, que dispone de un plan estratégico de capacitación y un plan de contingencia, menciona el problema.

Aspectos financieros. De manera semejante a los Ministerios, los Servicios tampoco mencionaron fortalezas en materia financiera y presupuestaria. Los problemas, empero, sí reflejan las diferencias resultantes de la fuente de recursos que alimenta a unos y otros presupuestos. Para la AN y el SIN, claramente, la falta de autonomía frente al Ministerio de Hacienda constituye la principal deficiencia. En cambio para el SNC y los Ministerios los problemas surgen de la insuficiente asignación de recursos por parte del FUN. En el fondo, para los Servicios encargados de la recaudación, la ley establece que presupuestariamente dependen de un porcentaje de las recaudaciones, por lo que las limitaciones presupuestarias restringen su eficiencia.

Tecnología y comunicación. Las debilidades comunicacionales y los problemas de coordinación interna quedan en evidencia en los Ministerios y Servicios. Se trata, por supuesto, de una consecuencia de sus debilidades organizativas y de sus deficiencias procedimentales, además de carencias presupuestarias. Deficiencias crónicas en los sistemas de tecnología, información y comunicación (TiC) son otras de las coincidencias reveladas por las seis entidades piloto del PRI.

Relacionamiento y servicio al cliente. En el ámbito de las relaciones interinstitucionales, junto a los avances que vienen registrando los Ministerios y los Servicios, los técnicos y ejecutivos que asistieron a los diferentes Talleres coincidieron en mostrar las deficiencias que, pese a los avances, aquejan todavía a sus organizaciones. En este acápite merece destacarse la falta de correspondencia entre lo que hace la ANB y lo que sucede en el Poder Judicial, lo cual debilita la eficiencia punitiva de la Aduana. La lectura cruzada de la información proporcionada por Ministerios y Servicios deja en evidencia que uno de los principales déficits de unos y otros, indudablemente radica en el relacionamiento con los clientes y la población. Sin embargo, se percibe también en este campo una diferencia, que, en el momento de las acciones de remediación, puede resultar importante: la ANB y el SIN identifican con claridad sus deficiencias ("asistencia insuficiente al cliente") lo que les permite pasar el problema de difusión a un segundo plano, lo que no sucede con los Ministerios y el SNC, para quienes la difusión parece ser la principal debilidad.

Rendición de cuentas. El módulo dedicado a la "rendición de cuentas" revela pocos avances en los Servicios en el seguimiento a la gestión por resultados. La presencia de instrumentos que permitan medir el cumplimiento de objetivos es ciertamente débil en la ANB, el SIN y el SNC, lo que se refleja claramente en las matrices de debilidades comunes, donde predomina la ambigüedad de los Servicios. Si la gestión por resultados adolece de las deficiencias descritas, la rendición de cuentas a los clientes sencillamente no existe. "La rendición de cuentas no llega a la sociedad" reconoce la ANB y el MAGDER enfatiza lo operativo cuando muestra que la falla radica en la "ausencia de mecanismos para rendir cuentas a los clientes".

Aspectos de género y equidad social. Finalmente, en el difícil terreno de la equidad social los Servicios parecen mostrar vacíos mayores que los Ministerios, lo cual resulta también explicable dado el carácter normativo de estos últimos. En los Servicios predomina, al parecer, una tendencia a reducir la equidad de género al estrecho Anibito de la dotación de personal, lo que una vez informada la presencia de alrededor del 50% de mujeres en la planilla, les llevó a no identificar otras debilidades en esta materia. En el terreno de la igualdad intercultural e interracial la falta de reflexión se hace prácticamente absoluta. Pero, la situación no parece ser sustancialmente diferente en el caso de los Ministerios cuya reflexión, sin dejar de ser correcta, resulta embrionaria. El MAGDER, antes que de su ámbito propio, prefirió referirse a la educación, mientras que para el MECyt) y el **MVSB** los problemas estarían fuera de ellos. Este último llegó a plantear que lo que falta es una "estrategia nacional para transversalizar los enfoques de género y etnia".

3. Recomendaciones

Sobre la base de la información recogida en los Talleres y su sistematización posterior, a continuación se presentan las recomendaciones más substanciales para ser consideradas en la segunda fase del PRI.

a. La persistencia evidente de problemas organizativos en los Ministerios y Servicios, que van desde fallas operativas hasta la inquietante presencia de *estructuras decisionales verticales*, puede responder a la falta de maduración de los procesos de implantación de las nuevas estructuras organizativas diseñadas en el marco de los ARIs (en cuyo caso los problemas se resolverían con el tiempo) o, por el contrario, a la incompatibilidad entre la naturaleza del Estado boliviano (línea Ministerios) y el carácter gerencial del modelo organizativo implantado en las entidades piloto del PRI. Se trata de discutir la existencia de razones teóricas y prácticas que justifiquen la implantación del modelo gerencial plano orientado a resultados en los Servicios desconcentrados que están dotados de autonomía técnico-administrativa, y en el aparato central del Estado que está profunda e inevitablemente jerarquizado. La dilucidación de esta cuestión de fondo llevará a replantear la estrategia de la reforma institucional o a su diseño, en caso de que ella no existiera formalmente. Ajustada o definida la estrategia, que implica darle norte al desarrollo institucional futuro del país, automáticamente se habrá prefigurado la dirección de los ajustes que deben introducirse a la organización de los Ministerios y Servicios adheridos al PRI, primero, y del resto de la administración pública, posteriormente.

b. Los Talleres han detectado debilidades en el marco normativo de las entidades, lo que lleva a preguntarse cuán profundo fue el diagnóstico jurídico de las instituciones seleccionadas por el PRI. Al parecer el proceso de reforma institucional se inició sin dar el suficiente énfasis a la base legal de los Ministerios y Servicios escogidos. Por otro lado, en los próximos meses entrará en vigencia la Ley del Procedimiento Administrativo (LPA), que supone una importante carga de modernización y agilidad institucionales en la administración pública boliviana. Ambos factores (debilidades normativas y vigencia de la LPA) sugieren que la fase de profundización del PRI podría tener un componente destinado a elaborar e implementar un plan de racionalización y actualización del marco normativo de las entidades piloto.

c. La sostenibilidad del proceso de reforma institucional depende, entre otros factores, de dos aspectos:

Mejoramiento y consistencia de los instrumentos de planificación estratégica y operativa. Si la planificación que va desde el PGDES y el PEI hasta los presupuestos anuales no adquiere fuerza ejecutiva y capacidad de orientación real para las entidades, todos los esfuerzos de modernización institucional pierden sentido y dirección. El eslabón más débil de la cadena es, sin lugar a dudas, la falta de correspondencia entre el

POA y el presupuesto, lo que a su vez, distorsiona profundamente la operacionalización de la planificación estratégica.

La proyección financiera de las entidades PRI y del propio TGN debe acompañar y respaldar las demandas planteadas por la reforma institucional. La reingeniería financiera de los tres Ministerios y de los tres Servicios resulta ser una tarea de ejecución inmediata.

En el área de procesos y procedimientos está claro que las instituciones sujetas a evaluación presentan importantes debilidades. El acontecer cotidiano, al parecer, no cuenta con reglas efectivas, sea porque no existen reglamentos y manuales o porque éstos, habiendo sido redactados, no tienen vigencia real. Por ello otro componente de la etapa de profundización del PRI podría apuntar al perfeccionamiento de los sistemas

SAI•t) y de otros procedimientos técnicos'. No se trata sólo de la redacción de esos instrumentos regulatorios, sino sobre todo de garantizar su aplicación cotidiana. Por todo lo analizado en los puntos anteriores se recomienda la inclusión de un módulo destinado al diseño, perfeccionamiento y vigencia real de instrumentos de medición de resultados y desempeño. Queda claro seguramente que, en última instancia, la reforma institucional adquiere sentido sólo si pueden medirse la eficiencia, efectividad y transparencia de los servicios ofertados por las administraciones públicas.

f. Un tema intimamente ligado al anterior es el de la relación entre el Estado y el ciudadano, es decir entre la administración pública y el cliente. Esto último contiene también la exigencia de medir la transparencia, efectividad y eficiencia de los servicios ofertados por la administración pública, aunque esta vez vista desde la sociedad civil, desde el destinatario. La reforma institucional, por tanto, no puede profundizarse si no se fortalecen los mecanismos de atención al cliente y de *rendición de cuentas* al mismo (recuérdese sobre esto último que entre los clientes y los servidores públicos existe también una relación de mandante y mandatario).

g. Basada en las deficiencias detectadas en materia de equidad social, se justifica la inclusión de un componente destinado a apoyar a las entidades PRI en las tareas de concepción, diseño e implementación de políticas, programas y proyectos destinados a elevar la equidad de género y de etnia (cultura y raza) en los Ministerios y Servicios adheridos al Proyecto de Reforma Institucional.

h. En el área de la administración de recursos humanos las debilidades más sentidas resultan de la ausencia de políticas de capacitación e incentivos, vale decir de la ausencia de la Carrera Administrativa. Esto por un lado se refiere al ámbito del SNAP y de la SSC, y por otra parte depende de las reformulaciones en la estrategia de la reforma institucional. En todo caso se trata de pensar en la carrera funcionaria para todas las entidades públicas y no sólo para las seleccionadas por el PRI, momento en el que la reingeniería financiera adquiere renovada significación.

i. Los Talleres han permitido confirmar que las seis entidades piloto confrontan, con diferencias de grados entre ellas, limitaciones importantes en el acceso a las tecnologías de información y comunicación disponibles, de manera que la solución de esta debilidad podría formar parte también de los nuevos temas a ser trabajados en la estrategia de profundización del PRI.

j. Por último, queda clara otra gran debilidad en la evaluación del MAGDER, MECyD, MVSb, AN, SIN y SNC: la ausencia de políticas e instrumentos de comunicación interna y externa. Mucho de los problemas de coordinación, de evaluación y de rendición de cuentas tienen que ver con las debilidades comunicacionales. Este hecho es el que permite recomendar que el diseño e implementación de estrategias, políticas y programas comunicacionales forme parte de los componentes del PRI en su fase de profundización.

B. El proceso de Reforma en los Servicios Nacionales

B.1. La Aduana Nacional de Bolivia

1. Antecedentes

Con la Ley de Aduanas promulgada en julio de 1999 se convierte a esta institución recaudadora en una entidad autárquica, con autonomía administrativa, financiera y técnica, constituyéndose en uno de los primeros organismos recaudadores del Estado en llevar adelante un proceso de institucionalización. La reforma, como resultado de un acuerdo entre los partidos políticos, se inició con el nombramiento en agosto de 1999 de un Directorio y Presidencia Ejecutiva independientes. En el contexto de la Ley de Aduanas, el Programa de Reforma y Modernización Aduanera (PRONA) tiene como objetivo principal llevar adelante la reforma institucional para convertir a la Aduana Nacional de Bolivia (ANB) en una entidad eficiente y transparente que facilite el comercio e incremente las recaudaciones. Como parte del Plan Estratégico de Reforma Institucional, el PROMA tiene previsto ejecutar los componentes de gestión institucional, gestión normativa, fiscalización y control, implantación del SiDUNEA++, gestión jurídica y comunicación e imagen institucional.

En este marco, con la firma del Acuerdo de Reforma Institucional entre la ANB y la Unidad técnica del PRI, se financió los componentes de gestión administrativa y comunicación e imagen institucional'. El avance del proceso de reforma presenta importantes avances en la construcción de una Aduana moderna, siendo sus logros más importantes: (i) la implantación de una nueva estructura organizativa a nivel nacional y regional más adecuada a las funciones programadas para la ANI3, permitiendo avanzar en el proceso de desconcentración de funciones desde el nivel central hacia las gerencias regionales; (ii) la implementación de la carrera administrativa sobre bases meritocráticas que ha posibilitado una gestión más transparente de los recursos humanos; (iii) la introducción de sistemas para sancionar la corrupción y mejorar los incentivos, registrándose avances en el control y lucha contra el contrabando; (iv) la creación del Código de Ética como un mecanismo para aumentar la transparencia en las actuaciones; y, (v) la implementación de un sistema informático aduanero para fortalecer, facilitar y agilizar los procedimientos de las actividades aduaneras'.

Diferentes factores externos al contexto institucional, así como la complejidad misma de la reforma, han dificultado el cumplimiento de algunos de los objetivos inicialmente planteados. Entre los problemas pendientes de solución se tiene: (i) elevadas expectativas- sobre el rol de la ANB; (ii) inviabilidad financiera de sus operaciones en el largo plazo; (iii) dificultosa sostenibilidad institucional de la reforma; y, (iv) limitaciones para constituir una verdadera carrera administrativa para su personal.

2. Situación actual y agenda de reformas

La evaluación que se resume a continuación se basa en los resultados obtenidos en el Taller de Autoevaluación realizado en diciembre 2002, en diferentes entrevistas con sus ejecutivos, y en informes del PRI I y Ayudas Memoria del BID y FMI correspondientes a las misiones conjuntas de diciembre y febrero del 2002.

Mandato legal y marco normativo. Se debe reconocer el carácter integral de la Ley General de Aduanas y su Reglamento, el enfoque orientado a resultados de la Ley 1178, además del Estatuto del Funcionario Público que establece la carrera administrativa y limita la injerencia política. Sin desconocer el carácter integral de este marco normativo que reconoce la autarquía y autonomía y orienta las funciones de la Aduana Nacional, en el Taller se detalló una amplia gama de falencias a remediarse desde ajustes al Código Tributario y a la Ley 1990, hasta la corrección de las políticas públicas fiscales y de comercio exterior que estarían fomentando el contrabando. Con relación a la Ley General de Aduanas, uno de los aspectos más relevantes que debería ser modificado mediante la aprobación del nuevo Código Tributario es la revisión de la tipificación como delito de aquellos ilícitos aduaneros de defraudación y contrabando que por su cuantía puedan resolverse directamente por vía administrativa o contencioso administrativa. Como resultado de la penalización de ilícitos aduaneros se plantean diferentes problemas de jurisdicción respecto a la aplicación de la Ley General de Aduana o la Ley Procesal Penal, motivo por el cual existe una acumulación alta de causas sin sentencia en el Ministerio Público, aspecto que resta credibilidad a la lucha contra el fraude y contrabando. La ANI3 está analizando la posibilidad de reanudar el seguimiento de los procesos judiciales.

Organización, planificación, procesos y procedimientos. Se registran importantes avances en la correspondencia entre objetivos institucionales y el modelo organizacional adoptado, cuyo fortalecimiento se basa en la vigencia de la autarquía, la institucionalización y la terciarización. Asimismo, resalta la disminución del control centralizado del proceso aduanero con la creación de cinco gerencias regionales en las que se ha desconcentrado la

gestión aduanera, manteniéndose una fiscalización central. Es necesario finalizar el proceso de desconcentración de funciones hacia las Gerencias Regionales y Administraciones de Aduanas. Es importante crear mecanismos de comunicación entre éstas, y promover la participación e iniciativa de los funcionarios dentro de los esquemas organizativos. También se registran avances en la implantación de procedimientos aduaneros y reglamentos internos para las operaciones aduaneras más importantes. Sin embargo, existe un desconocimiento parcial de procedimientos, los que en algunos casos se aplican de forma incompleta o con diferencias entre Aduanas. Esto se puede deber a la complejidad de los procedimientos como a la insuficiente asimilación de los mismos por parte de los funcionarios. El PEI, por otro lado, no guarda correspondencia con la actualidad, ni existen instrumentos para hacerle seguimiento, dejando en evidencia las falencias en planificación estratégica, lo que a su vez priva al nivel ejecutivo de las herramientas para medir el desempeño corporativo. Esto explica la sugerencia recogida en el Taller de darle vigencia real a la gestión autárquica, dejando lo estrictamente operativo a la Gerencia General y reservando la definición de estrategias y políticas al Directorio.

Recursos humanos y capacitación. El logro más sobresaliente es la contratación de 433 funcionarios de carrera administrativa, incorporados como personal directivo (gerentes y jefes de unidades centrales), gerencias regionales y cargos técnicos, a través de dos convocatorias diferenciadas. De estas contrataciones, la Superintendencia de Servicio Civil ha convalidado 408 cargos. Falta completar 100 cargos vacantes cuya convocatoria fue publicada en el primer trimestre del 2003. El proceso de selección de estas vacancias está en curso para cubrir personal de gestión y soporte administrativo y será finalizado próximamente. Para asegurar la transparencia de esta última convocatoria la misión conjunta del 1311) y 1=A11 ha recomendado una auditoría de seguimiento del proceso de preselección del personal. La dotación de recursos humanos se ha acompañado con el diseño de un Plan Estratégico de Capacitación y de un Plan de Contingencia que tuvo que ser implementado debido al retraso de aquel. Al personal ingresado se le dio la capacitación inicial de carácter general de conocimiento de la normativa, procedimientos y mensaje institucional, además de alguna capacitación específica para el puesto de trabajo. Es necesario incluir capacitación permanente y capacitación para promoción profesional. Asimismo, es prioritario diseñar una carrera administrativa que posibilite la promoción profesional basada en el desempeño, con retribuciones y funciones diferentes que incluyan mecanismos de incentivos para motivar a los funcionarios. En síntesis, el área de recursos humanos es donde se perciben los avances más visibles del proceso de reforma al haber logrado la despolitización de la AN13 y reducido los índices de corrupción alarmantes, mejorando con ello la transparencia y confianza de la entidad.

Tecnología de la información. Es destacable la implementación de los principales módulos del Servicio de Aduana Unificado (SIDUNEA), que permite un correcto control y seguimiento de las actividades aduaneras, en reemplazo de dos sistemas informáticos anteriores que eran incompatibles. El proceso de transferencia a la Gerencia Nacional de Sistemas (GNS) se ha desarrollado de manera muy efectiva y se encuentra prácticamente concluido. La GNS estará a cargo de su mantenimiento, actualización y distribución. Se han registrado algunos retrasos en la implantación del SIDUNEA a aduanas regionales aún no u formatitadas por la falta de telecomunicaciones y electrificación. Existe la propuesta de desarrollar varios módulos adicionales, sin embargo, tomando en consideración que el ambiente de desarrollo y explotación es relativamente rígido, es necesario evaluar el costo/beneficio de potenciales desarrollos.

Fiscalización: Se entiende como el control ex post y la viabilidad para implementar técnicas de análisis de riesgos para ejecutar planes de fiscalización que garanticen el cumplimiento de la legislación aduanera. Se diseñaron y aprobaron los procedimientos para el aforo físico, control diferido y fiscalización ex post. Los fiscalizadores han recibido algún grado de capacitación en las tres modalidades de control. Es necesario que antes de empezar su trabajo, se les otorgue cursos especializados en técnicas aduaneras y auditoría a fin de que sean capacitados en tareas de aforo y verificación física. Se ha asumido una definición y un concepto de control y fiscalización concordante con el concepto de aduana moderna. En materia de valoración se ha desplegado un gran esfuerzo para que sea la ANB quien asuma esta función. Es importante notar que la tipificación como delito que hace la Ley General de Aduanas dé las diferencias encontradas en calidad, cantidad, valor, peso u origen provocan una acumulación de expedientes o causas que rebasa la capacidad de procesamiento de la Justicia y de la Aduana. Esto hace inoperantes las actuaciones de la Aduana como revelan las estadísticas: solamente el 2.5% de las liquidaciones o ajustes efectuados pudo ser recaudado.

Aspectos administrativos y financieros. La terciarización de los servicios aduaneros y la desconcentración de los procesos administrativos y financieros se registran también como importantes logros. Entre las debilidades se debe mencionar los vacíos en la normativa de la terciarización, así como la insostenibilidad financiera que podría afectar a la reforma institucional debido a la disminución (tendencia) en las recaudaciones aduaneras. Adquiere aquí pertinencia y urgencia la propuesta de modificar la Ley General de Aduanas disponiendo que los gastos de funcionamiento de la Aduana Nacional de Bolivia se financien con una alícuota del total de los tributos aduaneros y una tasa fija a aplicarse en las declaraciones aduaneras.

Relacionamiento interinstitucional y prestación del servicio. Se percibe un mejoramiento de las relaciones con otras entidades (públicas y privadas) a través de la firma de convenios, así como un mejoramiento en la atención al cliente. Esta percepción positiva no desconoce la subsistencia de importantes deficiencias al estar priorizando el control a la facilitación de trámites para los clientes. La carencia de una política de fronteras, la falta de atención al comercio exterior por los Ministerios respectivos y los déficits errados por el anómalo funcionamiento del Poder Judicial pueden ser señalados entre los factores que afectan a la eficiencia de la Aduana Nacional. Superar la percepción ciudadana de que la Aduana ha priorizado el control, postergando la facilitación, depende en gran medida de que se eleven los niveles de eficiencia operativa en el corto plazo.

Rendición de cuentas. Registra pocos avances, con excepción de la presentación de resultados de los procesos de selección a la SSC para su convalidación. No existen en la entidad los instrumentos que permitan medir el desempeño del personal y/o los resultados, ni tampoco se tienen mecanismos para informar adecuadamente a los clientes sobre la marcha de la entidad. Una fuerte carencia es la ausencia de una política comunicacional que oriente acciones bien focalizadas que ayuden a la superación de las debilidades de comunicación hacia la sociedad civil.

Equidad de género y etnia. Como en otros Servicios, esta temática revela el escaso tratamiento que se le otorga al interior de las entidades piloto del PRI. Mas allá de la afirmación que "la Aduana Nacional no discrimina" respaldada por la presencia de alrededor del 54% de mujeres en la planilla de la entidad, no existe ningún tratamiento integral a estas temáticas.

B. 2. El Servicio de Impuestos Nacionales

1. Antecedentes

El programa de reforma institucional en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) se inició en septiembre de 1999 con el propósito de lograr una entidad más transparente y menos politizada que pueda dar continuidad a la reforma tributaria iniciada en 1986. En 1999 el gobierno impulsó tres reformas sustantivas: (1) nueva ley para el Servicio Nacional de impuestos internos (SNIi) que le otorga mayor autonomía operacional, financiera y de recursos humanos; (2) nuevo código tributario orientado a fortalecer las facultades fiscalizadoras del SNII y a precisar los deberes y derechos de los contribuyentes; y (3) Decreto Supremo para el tratamiento de los regímenes especiales. El proceso de reforma persigue modernizar el sistema impositivo mientras se mantienen niveles de recaudación efectivos, disminuyendo la evasión y defraudación fiscal en el país mediante la reingeniería de todos los procesos tributarios, procedimientos legales y fiscalización en el sistema tributario debido a que la complejidad de las normas no garantizaba una eficiente aplicación y limitaba la eficiencia de la administración tributaria.

Con la promulgación de la Ley 2166 a fines de diciembre del 2000 se transforma el SNII en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Esta Ley contiene los objetivos que motivaron su creación como entidad de derecho público, autárquica y con mayor autonomía operacional, administrativa, financiera, técnica y en materia de recursos humanos, y dirigida por un Directorio nombrado por el Congreso. El SIN fue puesto en marcha en septiembre 2001 con el inicio de funciones de su Presidente Ejecutivo y la aprobación e implementación de su estructura organizativa de Gerencias Nacionales y Distritales, así como Unidades de Grandes Contribuyentes en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El SIN consta de una Presidencia Ejecutiva, apoyada por 4 órganos staff, una Gerencia General apoyada por un órgano staff, 8 Gerencias Nacionales, 11 Gerencias Distritales, 3 Gerencias de CRAC OS y Agencias locales.

La institucionalización o implementación efectiva de la Ley 2166 debe entenderse como parte del proceso de reforma de la administración tributaria, cuyo objetivo es un mejor desarrollo de todas las funciones de la administración tributaria, en particular las sustantivas de recaudación, fiscalización y cobranza en complementación a una aplicación justa de la ley y una buena atención a los contribuyentes. Estas acciones se están realizando con financiamiento del BID. Por otra parte, con financiamiento del PRI se ha iniciado el proceso de institucionalización para mejorar la modernización y gestión del SIN basados en acciones relativas al fortalecimiento y profesionalización de los recursos humanos, implementación de sistemas gerenciales y de medidas anti-corrupción que implanten mecanismos que permitan mejorar la transparencia.

Como parte del proceso de preparación del ARI, el PRI firmó tres pre-acuerdos (septiembre 1999, mayo 2000 y octubre 2001) con el SIN que establecieron las bases para la implementación de diversas acciones en el marco del acuerdo entre SIN y BID, así como otras a desarrollarse como parte del ARI. Sobre la base del Estudio de Sostenibilidad y el Plan Estratégico, en julio del 2002 se suscribió el ARI entre el SIN, el Ministerio de Hacienda y la Unidad Técnica del PRI. Se puede afirmar que se ha tenido avances significativos en el proceso de cambio e institucionalización, aunque su evolución está siendo más lenta de lo deseable debido a que éste se ha desarrollado en un entorno difícil por las circunstancias específicas de la organización, por la situación económica y política y por las dificultades circunstanciales a todo cambio estructural. El impulso del proceso de institucionalización requiere, entre los aspectos más importantes, la profesionalización de los recursos humanos del SIN, seguridad financiera para la sostenibilidad del proceso de institucionalización, y mayor autonomía administrativa y operacional del Servicio.

2. Situación actual y agenda de reformas

A continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación actual y la posible agenda de reformas del SIN, resultado del Taller de Autoevaluación realizado en diciembre 2002, diferentes entrevistas con ejecutivos, informes del PRI I y Ayudas Memoria del BID y FMI correspondientes a las misiones conjuntas del 2001 y 2002."

Marco normativo. El mandato legal y marco normativo se caracteriza por tener un modelo tributario relativamente sencillo (Leyes 843 y 1606) como base de la administración tributaria. Empero, esta sencillez se encuentra amenazada por la desactualización del Código tributario y el crecimiento y dispersión de la normativa reglamentaria. La experiencia acumulada en el proceso de implementación de la reforma tributaria iniciada con la Ley 843 recomienda que esa amenaza sea enfrentada y superada a la brevedad posible. El SIN está trabajando en la preparación de un nuevo Código Tributario que potencie y clarifique las funciones de los órganos de la Administración Tributaria y regule aspectos tan necesarios como el procedimiento sancionador, el concepto de deuda tributaria y la figura de la prescripción. Las líneas generales de trabajo adoptadas por el Viceministerio de Política Tributaria se basan en tomar como punto de partida el texto que fue tratado por el Congreso durante 2001, ya que sus lineamientos están consensuados con los diversos sectores implicados. Como estrategia se pretende reducir el número de artículos, dejando para los decretos reglamentarios todas aquellas precisiones que no requieren estar en el texto de la Ley. Se recomienda una mayor participación del SIN para asegurar que las necesidades administrativas sean tomadas en cuenta, como medida que garantice la visión de la administración tributaria que será finalmente la responsable de su puesta en funcionamiento. El compromiso del gobierno es preparar a la brevedad posible un proyecto de Ley para su presentación y aprobación por el Congreso.

Organización, El SIN ha estructurado su organización a nivel central y territorial mediante la puesta en marcha de las Gerencias Nacionales y Distritales, y la implementación de tres Unidades para el control de los 1,500 grandes contribuyentes del país. El diseño organizativo actual del SIN orientado a dar vigencia al régimen autárquico y a la desconcentración operativa parece adecuado para conseguir la construcción de una administración tributaria moderna. Si bien se han logrado avances en los procesos de cambio de gestión hacia una mayor desconcentración, es necesario profundizar en aspectos como la división de funciones y mayor interacción entre las Gerencias Nacionales y las Distritales, la necesaria comunicación y coordinación entre éstas, así como el manejo gerencial por parte de los órganos directivos del funcionamiento de la institución para lo que se requieren herramientas informáticas que suministren información completa y a tiempo. Debe tomarse en cuenta el corto tiempo de vigencia de las modificaciones organizacionales introducidas, lo que explica que no se hayan concluido todavía sus respectivos manuales de funcionamiento. Quizá con esta consideración pueda

entenderse mejor porqué la estructura actual parece inadecuada en algunas áreas de la entidad y porqué persisten aún procesos excesivamente centralizados. Una tarea permanente continuará siendo la introducción de ajustes a la nueva estructura orgánica de la entidad para asegurar la vigencia de la autarquía y la desconcentración operativa plena.

Procedimientos. Se han programado y elaborado los procesos y procedimientos necesarios para el funcionamiento de las áreas sustantivas de recaudación, fiscalización, jurídica y cobranza coactiva, y asistencia al contribuyente. Esto requiere de innovación, diseño de sistemas, reingeniería de procesos y ajuste de procedimientos. Es también necesario proceder al cambio del sistema actual de descentralización hacia un sistema de procesamiento más centralizado, con las consecuentes ventajas para el Servicio en su conjunto. Para el 2003, de las 81 aplicaciones solicitadas por las Gerencias, se ha priorizado el desarrollo de aplicaciones para el empadronamiento y actualización del registro de contribuyentes, nuevos servicios para los GRACOS y PRICOS y el nuevo sistema de facturación. La misión del FMI y BID ha recomendado además el desarrollo o mejora de aplicaciones informáticas relacionadas con las áreas de fiscalización, cobranza coactiva y otras que permitan una gestión gerencial más eficiente.

Recursos humanos. En la institucionalización del SIN posiblemente el fortalecimiento de sus recursos humanos es el componente estratégico más importante. En noviembre de 2001 se inició el proceso de contratación meritocrática de personal a través de empresas consultoras externas con la selección inicial de los Gerentes Nacionales. Se aprobó una planilla de 1,050 personas distribuida en 18 categorías retributivas y en 5 niveles: jerárquico, mandos medios, profesionales, técnicos y personal de apoyo. En marzo de 2002 se inició la selección de 300 cargos jerárquicos, habiéndose incorporado 269¹ en octubre 2002 mediante un proceso de selección competitiva¹. En noviembre 2002 se lanzó la convocatoria para la selección de 505 cargos a través de la Consultora Berthin Amengual & Asociados, previéndose su incorporación para el segundo trimestre del 2003. Por otro lado, como parte de las responsabilidades asumidas por la Gerencia de Recursos Humanos se inició la convocatoria y selección de 80 cargos de personal de apoyo. Como complemento a estos procesos de selección, se han diseñado y puesto en marcha programas de capacitación inicial con cursos de formación general y específico para los puestos de trabajo. La contratación de recursos se ha realizado con parámetros objetivos, estableciéndose niveles salariales que parecen adecuados. En el futuro todos los procesos de selección de personal de los diferentes niveles y categorías, se realizará de forma interna a través de la Gerencia Nacional de Recursos Humanos. Entre las principales recomendaciones para esta área, las Ayudas memoria del BID y FMI indican: (i) ajustar la planilla en forma escalonada con un incremento de al menos 10% en los próximos 3 años para potenciar las áreas de fiscalización, recaudación e informática, a tiempo de reducir el número de funcionarios destinados en servicios centrales después de que se consolide el proceso de institucionalización; (ii) fortalecer los recursos humanos con programas de capacitación general y específicos para cada Gerencia Nacional y, una vez que se consoliden los procesos de capacitación inicial y permanente, programar otros módulos relacionados con la formación vinculada a la promoción profesional vertical y horizontal como instrumento de estímulo al funcionario.

Fiscalización. Con el apoyo del BID, el SIN está impulsando un rediseño de su función de fiscalización que actualmente se encuentra limitada en su capacidad de gestión y eficacia por la debilidad de sus recursos humanos en el área de fiscalización, procedimientos débiles e inadecuada estructura organizacional. De la comparación de objetivos propuestos y resultados obtenidos en los años 2000 y 2001. se deduce que el grado de cumplimiento en el área de fiscalización es muy bajo, por lo que se ha establecido un nuevo enfoque de fiscalización con los procesos de: fiscalización externa, verificación externa, verificación interna y control preventivo coercitivo. Las recomendaciones del FMI incluyen el fortalecimiento de la (Gerencia de fiscalización e intensificación de verificaciones externas en reemplazo a la fiscalización externa de profundidad, además de la implementación y seguimiento del cumplimiento de un plan de carga de trabajo por grupo de fiscalizadores en las tres regionales. Otras recomendaciones son hacer un uso adecuado de información externa para la selección de casos de fiscalización, así como dar cursos de capacitación práctica sobre los procedimientos de comprobación y los métodos de trabajo para aumentar el perfil investigador y no sólo auditor de los funcionarios de fiscalización.

Sistema informático. El sistema integrado de recaudación para la Administración Tributaria SIRAT, está formado por un conjunto de sistemas específicos integrados entre sí que permiten al SIN disponer de la información

tributaria necesaria para el control de las declaraciones presentadas por los contribuyentes en los diferentes impuestos, así como tener una serie de herramientas informáticas necesarias para el funcionamiento interno de las distintas Gerencias Nacionales. El SIRAT consta de 14 módulos que se sustentan en una base de datos corporativa a través de un sistema descentralizado, en el que se opera con 20 bases de datos distribuidas en 17 centros de cómputo nacional. En la actualidad existen serios problemas en la capacidad de procesamiento y almacenamiento de datos. Además, el esquema de telecomunicaciones es limitado. Con el BID se prevee el financiamiento del equipamiento para apoyar la actualización de este sistema. Debe darse la máxima prioridad a esta tarea ya que 900 equipos informáticos existentes están obsoletos.

Registro de contribuyentes. De la recaudación tributaria en el 2001, un 98.36% corresponde a recaudación voluntaria y 1.64% a recaudación por funciones (fiscalización, cobranza e intimaciones). En el 2002, con datos disponibles hasta octubre, la composición de la recaudación es similar. De lograrse un potenciamiento de las áreas afectadas, se podría incrementar la recaudación por funciones hasta un 2% en un mediano plazo. De las 307.077 intimaciones emitidas entre enero a octubre 2002, se notificaron 191.832 por un monto de Bs. 462 millones y se cancelaron Bs. 61 millones (13%). Es preferible emitir en el corto plazo aquellas intimaciones que tienen alta fiabilidad para un control adecuado. Por otra parte, falta una estrategia de seguimiento de aquellos contribuyentes notificados que no atienden el requerimiento y es necesario un control sistemático de omisos para C3RACOS y trimestral para el resto. Pami-MICOS y C;ItACOS es conveniente introducir la obligación de presentar todas las declaraciones de impuestos a través de internet. Una prioridad para el 2003 es la elaboración de un empadronamiento definitivo y la actualización del registro de contribuyentes que presenta graves deficiencias en su actualización y fiabilidad. Los errores en las obligaciones tributarias y la no disponibilidad de datos sobre contribuyentes activos e inactivos significan un problema adicional para el control de los omisos y morosos. Una vez que se tenga un censo de contribuyentes actualizado, se requiere programar una serie de actividades encaminadas a su mantenimiento.

Gerencia Nacional Técnico Jurídica y de Cobranza. En el organigrama del SiN existe una Gerencia Nacional con dos departamentos responsables de la cobranza coactiva y la asistencia jurídica a toda la organización. Cada Gerencia Distrital tiene un departamento jurídico y de cobranza coactiva. Al 30 de octubre de 2002, los plit:gns de mora ascienden a aproximadamente t.IS\$230 millones y los pliegos de cargo en contencioso a US\$24 millones. 1-hasta octubre del 2002 el monto pendiente de cobro es US\$44 millones y la notificación es de aproximadamente US\$23 millones. Se podría obtener una importante recaudación si a corto plazo se implementara un programa de mejora del control y cobranza de esta deuda tributaria. En este plan debería darse prioridad al cobro de las deudas de mayor cuantía y actuar sobre los expedientes más recientes. Debería diseñarse un sistema de asignación de casos que mida la productividad de los funcionarios encargados de la cobranza de esta deuda morosa. Es preciso mejorar la información gerencial para un control mensual más efectivo de objetivos propuestos y obtenidos en la cobranza de la deuda morosa. Asimismo, en el área contencioso administrativa es recomendable restar atención a los supuestos de resoluciones sancionadoras por incumplimiento de deberes formales.

Educación y asistencia al contribuyente. Dentro de la estructura orgánica del SIN existe una Gerencia Nacional de Servicio al Contribuyente creada en el 2001. Uno de los objetivos de una administración moderna es facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes. Basados en un diagnóstico de necesidades se han diseñado diferentes programas relacionados con la información y asistencia al contribuyente para apoyar medidas encaminadas a potenciar esta función como medio de aumentar la recaudación y luchar contra el fraude fiscal. Se debe resaltar la incorporación de nuevas tecnologías que agilizan los servicios al cliente. Una debilidad notoria es la escasa asignación presupuestaria del Ministerio de Hacienda para financiar estas innovaciones, lo que explica porqué los trámites son todavía lentos y la asistencia al cliente es insuficiente, tanto en cantidad como en calidad. Las recomendaciones señalan a: (i) dar prioridad a información y asistencia a grandes contribuyentes mediante la creación de una unidad de asistencia integral ubicada en cada una de las oficinas de PR1COS y GRACOS; (ii) intensificar las campañas de publicidad a nivel nacional para crear una conciencia tributaria en el ciudadano; y, (iii) proveer información y asistencia al contribuyente como medio para mejorar la fiabilidad del censo de contribuyentes.

B.3. El Servicio Nacional de Caminos

1. Antecedentes

Durante el primer trimestre de la gestión 2000 se realizaron en el Servicio Nacional de Caminos (SNC) talleres de análisis y reuniones de trabajo con el propósito de identificar los problemas y debilidades del Servicio para, en base a ese diagnóstico, diseñar un plan de coyuntura (2000 - 2002) que permitiera enfrentar la crisis en la que se debatía la entidad. A los eventos asistieron los funcionarios jerárquicos y técnicos del SNC, delegados de los Viceministerios de Transportes, Comunicación y Aeronáutica Civil (VMTCAC) y de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), y representantes de organismos ubicados en el entorno de la entidad, como Cámaras de Construcción, Comités Cívicos, Prefecturas, empresas constructoras y consultoras, transportistas y organismos internacionales.

Los eventos permitieron identificar "cinco graves problemas estructurales" que afectaban a la entidad y a la red vial: (i) la injerencia política en los procesos de toma de decisiones que favorecía el desarrollo de corrupción, problema calificado como grave que además inducía a "caos administrativo, ingobernabilidad, despilfarro de recursos e improductividad"; (ii) la inexistencia de una política de Estado para el desarrollo vial del país que impedía que el crecimiento y atención de la red vial respondiera a líneas maestras de desarrollo nacional, derivando en deterioro de la infraestructura vial; (iii) inadecuada organización técnica y administrativa del SNC traducida en debilidades como pesadez burocrática, ausencia de normas y reglamentos, falta de información oportuna y confiable, subordinación de las decisiones a los factores y coyunturas políticas, capacidad gerencial y operativa disminuida, etc.; (iv) recursos financieros insuficientes, inoportunos y mal distribuidos para atender la red vial y el funcionamiento de la entidad, lo que impedía el cumplimiento de sus objetivos y metas, además de determinar niveles salariales poco competitivos; y, (v) avanzado deterioro de la red vial fundamental. En octubre del 2001 sólo el 19% de la red se encontraba en buen estado, situación agravada por las contingencias anuales ocasionadas por factores climatológicos adversos.

Conocido el diagnóstico anterior, en abril de 2000 se aprobó la Ley N° 2064 de Reactivación Económica, incluyendo un capítulo especial dirigido a la reestructuración organizativa del SNC, incluida la creación de un Directorio como su máxima autoridad. Con esa Ley se inició el proceso de reforma institucional en la entidad, la que en junio del 2001 firmó con la Unidad Técnica del PRI un *Preacuerdo de Reforma Institucional*, gracias al cual se realizó el estudio de sostenibilidad financiera del programa de servicio civil y se procedió al diseño, vía consultoría externa, de la nueva estructura orgánica del SNC, con financiamiento canalizado a través del PRI. Dieciocho meses después, a fines de septiembre de 2001, recién pudo promulgarse el Decreto Supremo Reglamentario de la Ley 2064 (D.S. 26336) que define las competencias del Servicio, aprueba su nueva estructura orgánica y régimen financiero, autoriza la desconcentración operativa en oficinas regionales, y crea la Cuenta Nacional de Conservación Vial. En enero del 2002, como parte de los actos preparatorios del *Acuerdo de Reforma Institucional (ARI)*, se llevó a cabo un Taller con la participación del Directorio y personal jerárquico para la elaboración del Plan Estratégico de Acción 2002-2006 del SNC. Sobre la base de los resultados de ese Taller, entre los que se fijaron los objetivos específicos y se diseñaron las fases y operaciones para alcanzar las metas, se suscribió el ARI en fecha 19 de abril del 2002.

2. Situación actual y agenda de reformas

Sobre la base de los resultados del Taller de Autoevaluación realizado en enero 2003 y de entrevistas con ejecutivos del Servicio, a continuación se presenta un diagnóstico resumido de la situación actual y posible agenda de reformas del SNC.

Marco normativo. Pese a que con la aprobación del D.S. 26336 la normativa sectorial adquirió mayor integralidad y coherencia, otorgándole claridad al mandato legal del Servicio Nacional de Caminos, al parecer persisten todavía notorias insuficiencias. No existe un cuerpo técnico-normativo nacional que fije los parámetros básicos para la elaboración y ejecución de proyectos viales en el país, vale decir no existe lo que podría llamarse la *norma boliviana de caminos*. La ausencia de esas normas técnicas fundamentales fue la que en el pasado hizo posible que se contrataran y construyeran caminos que, a la hora de la ejecución física de las obras, revelaron enormes deficiencias técnicas en los proyectos a diseño final. Ello puede repetirse todavía en tanto no se cuente con esa *norma boliviana*. Por otro lado, ha quedado demostrado que las disposiciones del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) se tornan rígidas y burocráticas cuando se trata de atender los casos especiales que se le presentan al SNC como resultado de las emergencias ocasionadas por riadas y otros factores de origen natural. Algo semejante sucede con las reglas que orientan los procesos de contratación de obras de mantenimiento de carreteras, cuyas decisiones y ejecución

física de obras deben ser también ágiles. Asimismo, los conflictos sociales de los últimos años han dejado en evidencia que Boliviano cuenta con un instrumento legal que proteja la infraestructura vial, previniendo daños o sancionando su comisión cuando éstos fueren realizados.

Organización. El SNC, después de un estudio de consultoría y a partir de la aprobación del D.S. 26336 ha dispuesto su organización central en base a una estructura gerencial horizontal, acompañada en lo territorial con la creación de nueve unidades desconcentradas en los diferentes departamentos del país, lo que ciertamente permitió mejorar el relacionamiento del Servicio con los clientes externos regionales. Sin embargo esta nueva estructura organizacional ha demostrado evidentes deficiencias: desde la excesiva concentración de atribuciones operativas en el Directorio de la entidad o inadecuada definición de funciones, que ha derivado en agudos conflictos internos que se hicieron públicos en los últimos meses, hasta la lentitud del proceso de desconcentración y la carencia de procedimientos adecuados que operativicen la transferencia de competencias a las unidades territoriales. Empero, al igual que en los otros Servicios, debe considerarse que el nuevo modelo organizacional tiene un corto tiempo de vigencia en la entidad, lo que explica la necesidad de ir introduciendo los respectivos ajustes, aspecto que será atendido por el PRI en los meses siguientes.

Procesos y procedimientos. Un avance importante para el desarrollo futuro del SNC es la creación de la Unidad de Gestión de Calidad (UGC), la que deberá acelerar el proceso de elaboración, aprobación y vigencia cotidiana y real de los manuales de procesos y procedimientos internos, sin los cuales los reglamentos específicos de los sistemas SAFCO no pueden adquirir vigencia plena. Este retraso es lo que impide que la entidad, pese a la UGC, cuente con un verdadero sistema de control de gestión. El atender esta carencia así como la solución de las deficiencias organizacionales anotadas en el apartado anterior, constituyen parte de las tareas urgentes que el SNC debe realizar en el corto plazo.

Capacitación. En el Taller realizado se detectó que pese a que sus recursos humanos han sido seleccionados e incorporados mediante un proceso transparente y meritocrático de contratación, les falta un adecuado conocimiento del mandato legal, objetivos y planes de la entidad. A esta situación contribuye también la pérdida de la memoria técnica institucional ocasionada por el desorden organizacional imperante en el período anterior a la reforma institucional y por las modalidades excesivamente verticales de la llamada "institucionalización de los recursos humanos". Personal nuevo y pérdida de buena parte de la memoria institucional explican la importancia de actividades de capacitación. Por otro lado, una vez que la Carrera Administrativa sea implantada, pasarán a primer plano las demandas de movilidad horizontal y vertical por parte del personal, situación que exige también el diseño y aplicación de programas de capacitación permanente. Para encarar estas tareas será necesario que el SNC cuente con una Unidad, ágil y eficiente, encargada de discurrir e implementar el Plan y los programas de capacitación.

Comunicación. Entre las debilidades que afectan al SNC figura todavía, pese a los esfuerzos desplegados en el marco de la reforma institucional, la "ausencia de procesos automatizados", según el criterio de asistentes al Taller de Autoevaluación. Esta ausencia está reforzada por la inexistencia de una organización adecuada para gestionar los sistemas de información interna y externa de la entidad. La falta de atención a los canales y procedimientos de comunicación interna contribuye también a la lentitud del proceso de implantación y ajustes de la nueva estructura orgánica e, inclusive, al no existir comunicación vertical y horizontal fluidas, podría estar favoreciendo la persistencia de la informalidad, constituyendo este hecho otro factor que explica la falta de "empoderamiento" de la reforma al interior de la entidad. Otro componente de este mismo problema radica en la debilidad de la información gerencial generada en la entidad, aunque este tipo de información depende en gran medida de la calidad de los procesos técnicos. Debido a todo ello, gran parte de los resultados alcanzados hasta ahora por el SNC no fueron difundidos en la sociedad civil, ni siquiera al interior del aparato del Estado, disminuyendo así parte de su impacto positivo. Vinculada con estas debilidades aparece también otra temática colateral: la de la educación ciudadana, que no está siendo atendida de ninguna manera por la entidad.

C. Resumen de los Acuerdos de Reforma Institucional

Entidad	Componentes del ARI	Avances/Limitaciones de los ARIs	Recomendaciones
Ministerio de Agricultura y Ganadería	<p>1. Antecedentes: firmado el 20/02/02</p> <p>2. Diagnóstico: (i) falta de claridad de funciones en política agraria; (ii) falta de un modelo de gestión administrativa gerencial y profesionalizado</p> <p>3. Objetivo: orientado a la carrera administrativa, modelo de organización, salarios y técnicas de gestión administrativa</p> <p>4. Componentes</p> <p>a) Administración pública: no se han desarrollado actividades específicas de desconcentración de las actividades del Ministerio y coordinación con las Prefecturas y gobiernos municipales. Realización de estudios, fuera del ARI, del marco jurídico para el ordenamiento y funcionamiento del sector. Inicio de acciones para el mejor control de la entidad</p> <p>b) Función Pública: concentración de los esfuerzos de la reforma, iniciando el proceso de reclutamiento de personal en los niveles jerárquico, profesional y técnico</p>	Desarrollo del proceso de la función pública y adopción de mecanismos de gestión administrativa. Baja actividad en las funciones del Ministerio y falta de un plan estratégico de institucionalización de políticas públicas.	La reforma institucional no tiene que restringirse a una simple reforma administrativa (función pública y gestión administrativa). Debe formular y desarrollar paralelamente un plan estratégico institucional para el Ministerio.
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	<p>1. Antecedentes: Preacuerdo en diciembre 1999 y Adendum en noviembre 2000. Firma enero 2002</p> <p>2. Diagnóstico: definición de implementar la reforma institucional solamente en el Viceministerio de Educación</p> <p>3. Componentes</p> <p>a) Administración pública: consolidar la estructura organizacional adaptada a la reforma educativa. Elaboración de un PERI</p> <p>b) Coordinación interadministrativa: Componente de menor desarrollo en lo referente a la descentralización en los niveles departamental y municipal</p> <p>c) Función pública: incorporación de personal a la carrera administrativa</p>	Es positiva la reforma institucional en concordancia con la reforma educativa	Potenciar los mecanismos de coordinación interadministrativa al interior del Ministerio y en el resto de las administraciones descentralizadas
Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos	<p>1. Antecedentes: firma de preacuerdo en mayo de 1999 y adendum en junio del 2000</p> <p>2. Objetivo: Diagnóstico de la situación institucional y elaboración de un PERI</p> <p>3. Diagnóstico: dispersión del marco institucional y falta de delimitación de funciones, problemas de organización y gestión administrativa, problemas de coordinación interadministrativa y falta de coordinación con los niveles descentralizados</p> <p>4. Componentes</p> <p>a) Administración pública: elaboración de un nuevo organigrama</p> <p>b) Coordinación interadministrativa: es necesario fijar claramente las competencias del nivel departamental y municipal y establecer los mecanismos de coordinación y ejecución</p> <p>c) Función Pública: elaboración de los perfiles de la institución para la selección del personal</p> <p>d) Marco Normativo: elaboración de anteproyectos de Ley</p>	Desarrollo integral de la reforma (PERI, técnicas gerenciales y carrera administrativa)	Lograr que el paralelismo entre las reformas substantivas sectoriales y reformas institucionales se realice de forma coordinada debe ser el objetivo del ARI
Servicio Nacional de Aduanas	<p>1. Antecedentes: firma de ARI en 1999</p> <p>2. Componentes</p> <p>a) Organización del Servicio: reducción de las Unidades centrales de gestión y creación de cinco gerencias regionales, manteniendo la fiscalización en la oficina central</p> <p>b) Función Pública: selección de personal directivo,</p>	Se contempla la ejecución del ARI como un aspecto más de su proceso de reforma institucional, no limitándose a una política salarial como único componente del sistema de	Lograr que desde el Directorio y la Presidencia se impulsen los instrumentos que garanticen la reforma de los procedimientos administrativos y actitudes

	gerencias regionales y cargos técnicos, cubriendo el 97% de los cargos c) Mejora de funcionamiento del servicio: informatización del servicio unificado	reforma institucional	de los servicios aduaneros. Lograr que desde el ámbito territorial de gestión, el proceso se produzca con la mínima discrecionalidad e informatizando los procedimientos aduaneros al máximo. Evaluar el desarrollo de la desconcentración territorial. Articular a la SSC y al SNAP en la supervisión, control y como garantía de la carrera administrativa
Servicio Nacional de Impuestos Internos	1. Antecedentes: firma de tres pre-acuerdos (1999,2000, 2001) 2. Objetivos: (i) institucionalización del servicio civil; (ii) instauración de funciones gerenciales; (iii) nuevo Código Tributario 3. Componentes a) Administración pública: estructuración y organización del Servicio en el marco de la Ley b) Función pública: selección e institucionalización del personal c) Organización interna: estudios de instrumentos de gestión d) Gestión de financiamiento: para la informatización del Servicio	Enfoque global de la reforma, que incluye aspectos substantivos relacionados con la reforma tributaria y gestión e inspección de tributos, como los procedimientos estrictamente formales y de instrumentalización del proceso	Elaboración del PERI Coordinación y participación del SSC y el SNAP para la carrera administrativa. Creación de un centro de capacitación especializado
Servicio Nacional de Caminos	1. Antecedentes: firma de pre-acuerdo en 2001 2. Objetivos: (i) reorganización administrativa y técnica; (ii) recuperación, conservación y mejora de la red vial; (iii) definición de una política de Estado; (iv) lograr recursos financieros para administrar la red vial 3 Diagnóstico: alta injerencia política, inexistencia de una política de Estado, recursos financieros insuficientes 4. Componentes a) Estructura administrativa: definición de la estructura orgánica y funcional del servicio tanto a nivel interno y regional b) Actividad sectorial: plan de recuperación, conservación y mejora de la red vial y plan director de carreteras c) Normativa: reglamentación interna y de los procesos de los nuevos sistemas de gestión d) Función Pública: consolidación de la estructura de personal directivo incorporado. Implantación de la carrera administrativa para todo el personal técnico y profesional	Planteamiento global de la reforma institucional que incorpora elementos técnicos de gestión y financiación, análisis del marco sectorial de actuación del servicio	Estrategia para coadyuvar en una adecuada convivencia entre el personal nstitucionalizado y no institucionalizado. Elaboración de normas de contratación de obras públicas que den seguridad jurídica a todos los operadores públicos y privados, y garanticen la libre concurrencia

Fuente: ARIs, Informe de J. Pratts (febrero 2002) y documentos de Evaluación del PRI (diciembre 2002).

APÉNDICE 2: EVALUACIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS HORIZONTALES DEL PRI

1. Introducción

Uno de los objetivos del PRI en su primera etapa es crear un marco institucional para una administración pública moderna mediante la implementación de reformas horizontales dirigidas a introducir reglas de juego de alcance transversal en el sector público, con el fin de cambiar el marco legal y regulatorio de las entidades piloto del Proyecto y crear una estructura de incentivos para mejorar la eficiencia de sus operaciones a través de: (a) una administración orientada a resultados; (b) lucha contra la corrupción; y, (c) reforma del Servicio Civil. Diferentes evaluaciones de las reformas horizontales indican que su implementación presenta avances parciales en aspectos específicos⁹. Algunas han logrado conformarse en política de Estado, como la Ley del Estatuto del Funcionario Público (EFP). En otros casos las reformas presentan avances para constituirse en normas generales de Gobierno como el SISER, Sistema de Declaraciones Juradas, SIGMA, auditorías forenses, y simplificación de trámites. Aunque el PRI ha dado inicio a estas reformas y las ha impulsado, su sostenibilidad financiera está comprometida al no existir los recursos para asegurar la continuidad necesaria en su implantación. No se ha tenido en cuenta que los cambios institucionales son procesos lentos que muestran resultados tangibles después de cierto tiempo de intervención. No basta con haber iniciado las reformas, se debe asegurar una intervención sostenida y una evaluación de mediano plazo para lograr los impactos necesarios.

Las lecciones de experiencia de diferentes procesos de reforma implementados en el país en las últimas dos décadas señalan, por otra parte, que el proceso de reforma institucional requiere compromiso y apropiación de los niveles políticos de decisión. En caso contrario las reformas se restringen a acciones meramente administrativas con un impacto limitado. Un cambio cultural en la función pública depende no sólo de la adecuación de normas, desarrollo de reglamentos y creación de sistemas informáticos, sino de la instrumentación y apropiación por las autoridades competentes y los funcionarios sujetos a la normativa. Asimismo, estas lecciones de experiencia muestran que la conducción de las reformas se encuentra fragmentada y sin coordinación debida, entre otros, a la sobreposición de mandatos/funciones, relación conflictiva entre una y otras instituciones, el propio ritmo/tiempo que siguen algunas instituciones líderes, y los diferentes niveles de recursos financieros a los que tienen o no acceso.

Es necesario realizar un análisis consistente de las reformas horizontales y priorizar acciones donde verdaderamente se logre mayor impacto, dejando de lado acciones parciales o puntuales. **El PRI ha priorizado las reformas verticales sobre las horizontales, e incluso con respecto a éstas, el desarrollo de los sistemas de gestión ha sido limitado habiéndose centrado los esfuerzos básicamente en el servicio civil.**

Es preciso lograr una mejor articulación de las reformas verticales con las reformas horizontales en su aplicación en las entidades piloto del PRI.

2. Gestión y Evaluación por Resultados

La Gestión y Evaluación por Resultados persigue el logro de una mayor eficiencia a largo plazo en la asignación de recursos y una mejor orientación de servicio hacia el público a través del continuo análisis y evaluación de la gestión pública, iniciando con ello un cambio de cultura orientada a resultados bajo los principios de la Ley SAFCO y dando paso a la responsabilidad en cascada. El sistema requiere que las entidades definan los objetivos que pretenden alcanzar y los expresen en términos de indicadores, a tiempo de desarrollar medidas de costos y resultados.

El Sistema de Información y Seguimiento a la Evaluación por Resultados (SISER) ha sido implementado por el Ministerio de la Presidencia. A nivel técnico el sistema ha desarrollado e implementado un modelo de monitoreo de los objetivos institucionales y el desempeño hacia el logro de los mismos. Incluye la especificación de resultados a alcanzar en la gestión (compromisos), monitoreo, análisis y elaboración de informes administrativos. La información referida a los compromisos de resultados para uso interno y externo ha sido centralizada,

facilitando la toma de decisiones. El SISER ha desarrollado un Sistema Informático y una base de datos de seguimiento instalados y operados por las Unidades de Gestión de Reforma de cada entidad.

El sistema está facultado para realizar el seguimiento y evaluación de los "Compromisos de Resultados" en la Administración Nacional, Departamental y Fondos de Inversión y Desarrollo. Las máximas autoridades de Ministerios y Prefecturas suscribieron estos compromisos ante el Presidente de la República, priorizando algunas acciones de su POA a ser evaluadas. Como principales logros se puede señalar que en la administración central y departamental se validaron 298 resultados comprometidos para la gestión 2001 y 683 para la gestión 2002. La elaboración y remisión de infurnles de seguimiento y reportes gerenciales a cada una de las entidades sujeto se realiza cada trimestre. Existen avances en la concientización de los funcionarios responsables de proveer información al SISER sobre la responsabilidad de rendir, cuentas en el logro de resultados. A objeto de transparentar la gestión pública y facilitar el control social se publicaron 4 separatas informativas en medios masivos de comunicación, y los avances y resultados de la gestión 2001 se encuentran en la página web del Ministerio de la Presidencia.

Entre las limitaciones del SISER es posible indicar que si bien se cuenta con una Norma Básica establecida mediante Decreto Supremo que determina el ámbito legal de aplicación de la evaluación de resultados en el Poder Ejecutivo, los reglamentos específicos no han sido todavía desarrollados. Tampoco hay integración del SISER con otros sistemas de gestión pública como el SISIN y el SIGMA y, en el marco de los POA's, las metas seleccionadas para el SISER son un tanto discrecionales. Por ello, se requiere la actualización de las Normas Básicas de los Sistemas de Programación de Operaciones y del Sistema de Presupuesto con el fin de generar una norma básica orientada al presupuesto por resultados. Asimismo, es necesario que el establecimiento de metas de desempeño esté integrado con el proceso de elaboración del presupuesto. Por otra parte, para tener una mayor consistencia entre la transparencia y el enfoque de gestión orientado a resultados, es preciso mostrar más avances en la socialización de compromisos y en hacer públicas las metas de gestión y el desempeño de las entidades. El SISER ha sido una iniciativa propiciada por los donantes del PRI, sin embargo, la experiencia ha demostrado que la evaluación orientada a resultados necesita de un fuerte consenso político y que no puede ser implementada como un esfuerzo aislado.

A pesar del fracaso del ILACO I, se consideró adecuado el apoyo del PRI al SIGMA porque sus objetivos de información y gestión financiera se adecuaban a las metas de reforma del Estado. Sin embargo, este apoyo fue coyuntural y parcial. Teniendo en cuenta que el sistema pasará a depender de la Contaduría General de la Nación, es necesaria una evaluación independiente de esa institución para determinar su capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir la administración del SIGMA. Para el correcto traspaso del SIGMA es necesario apoyo en fortalecimiento tanto en materia de capacitación técnica de recursos humanos para la administración del sistema, como en el equipamiento necesario para su administración y operación central.

3. Lucha contra la Corrupción

Su objetivo es desarrollar mecanismos efectivos de prevención, educación y sanción para luchar contra las prácticas de corrupción en la administración pública e introducir valores de ética y servicio entre los funcionarios. Las actividades financiadas por el PRI incluyen: (i) mecanismos preventivos de corrupción; (ii) fortalecimiento institucional para denuncia y prosecución de corrupción; (iii) modernización de trámites; (iv) sistema de contratación de bienes y servicios; y, (y) campaña de educación y concientización.

- Mecanismos preventivos de corrupción: Como principales logros se pueden indicar la promulgación del Estatuto del Funcionario Público, la implementación del Sistema de Declaración Jurada de Bienes y Rentas (DJBR) de los funcionarios públicos que ha permitido recibir y registrar más de 100.000 declaraciones juradas, y la preparación de dos anteproyectos de Ley en el tema de lucha contra la corrupción.¹⁰ Este sistema se ha integrado en la Contraloría General de la República mediante el Decreto Supremo 26257. Como parte de su implementación se ha capacitado al personal de la Unidad de 1.)1131t en el funcionamiento y operación del sistema. Se ha logrado que éste funcione con una continuidad eficiente en la recepción y procesamiento de declaraciones. Es importante indicar que el grado de cumplimiento de las DJBR está limitado por el costo que representa cada certificación para los funcionarios del Grupo A

(400 Bs.), así como por la percepción de que no hay un sistema de seguimiento al cumplimiento. Es necesario que se implemente por ley un sistema de sanciones para asegurar el cumplimiento de las declaraciones. La CGR está evaluando la prestación del servicio con el fin de certificar su calidad con la Norma ISO 9000. Se considera necesario gestionar financiamiento para asegurar el funcionamiento normal del Sistema de DJBR.

- **Fortalecimiento institucional para denuncia y prosecución de corrupción:** Los principales resultados comprenden el apoyo para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo mediante una ventanilla única de denuncias sobre rasos de corrupción, así como la capacitación de 75 funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR) y otras entidades públicas en auditorías forenses". Durante el periodo de capacitación se llevaron a cabo 22 auditorías forenses que permitieron detectar graves fallas de control interno en la mayor parte de las entidades auditadas. Los resultados del entrenamiento pueden ser medidos a través de los indicios de responsabilidad administrativa, civil y penal incorporados en estos informes de auditoría forense: 11 de responsabilidad administrativa, 16 de responsabilidad civil y 13 de responsabilidad penal². La formación profesional de los auditores forenses se irá fortaleciendo en la medida en que realicen más trabajos de investigación de fraude y corrupción. El personal capacitado y entrenado actualmente se encuentra en ejercicio de sus funciones en diversas entidades del sector público, y si bien han firmado contratos para permanecer en sus entidades al menos dos años, estos no aseguran que continúen ejerciendo esas actividades y que sus conocimientos sean ampliados a otros funcionarios. Por otra parte, la normativa interna de las entidades auditadas impone algunas restricciones que restan agilidad a las auditorías. Es necesario que la CGR inicie acciones que apoyen y refuercen el desarrollo de las auditorías forenses.
- **Modernización de trámites:** Se inició un proceso de simplificación y desburocratización de algunos trámites seleccionados en tres entidades públicas: el Servicio Nacional de Registro de Contribuyentes (SI•:NARIE⁽¹⁾), el Servicio Departamental de Educación de La Paz (SEDUCA), y el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG). El SENAREC ha sido transferido al sector privado mediante convocatoria pública nacional respondiendo a una estrategia de transferencia aprobada por el Consejo Nacional de Políticas Económicas. La reingeniería de trámites en el SEDUCA tuvo por objetivo la implantación de una ventanilla única y la puesta en marcha de un sistema de seguimiento de trámites. Esta iniciativa colapsó en mayo del 2002 por la alta rotación de personal que provocó la pérdida de recursos humanos capacitados para la operación del sistema informático de apoyo a la reingeniería. Como consecuencia de esto, el PRI contrató servicios de consultoría para dar un nuevo impulso a la reingeniería de trámites. Por su parte, el apoyo que la nueva dirección del SENAMIG ha otorgado al proceso de reingeniería propuesto ha sido débil y parece guiado por intereses políticos.
- **Contratación; de bienes y servicios:** Entre los principales logros para otorgar una mayor transparencia a las compras estatales se puede señalar la vigencia de las normas básicas actualizadas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el desarrollo de un sitio web para la difusión del Sistema de Compras Estatales (SICOES), además de talleres de capacitación sobre los avances realizados en este campo. Por otra parte, el Sistema de Compras Menores del SIGMA ha sido implantado en 31 Direcciones Administrativas del Poder Ejecutivo, habiéndose previsto como meta la implantación en 15. El sistema está en etapa de implantación en otras 26 Direcciones Administrativas. Está en proceso de elaboración el diseño conceptual e informático para prefecturas, grandes y medianos municipios. Respecto al marco normativo, se ha desarrollado el proyecto de Ley de Contrataciones que está pendiente de aprobación en el Congreso. Se aprobó el Decreto Supremo 26449 referente a la obligatoriedad de envío de pliegos de condiciones y procesos de contratación. Se han preparado los reglamentos que acompañan a la Ley de Adquisiciones y los modelos de pliegos. Es necesario crear un ente regulador independiente para las contrataciones del Estado que sea responsable de hacer cumplir lo estipulado en la Ley, ya que la Unidad de Normas depende del Ministerio de Hacienda.
- **Campañas de educación:** En la lucha contra la corrupción el PRI ha logrado resultados iniciales importantes en las áreas de contrataciones del Estado, declaración jurada de bienes y rentas y

capacitación en auditoría forense. Estos logros son inéditos en el país iniciando una cultura de transparencia gubernamental que incluye una página web con la publicación de la declaración de bienes y rentas de 20.000 funcionarios públicos.

4. Servicio Civil

Como parte de la • reforma a la administración pública, el programa de servicio civil es un pilar fundamental de la reforma institucional. Su propósito es implementar un nuevo sistema de recursos humanos para aumentar la transparencia y equidad de los procesos de contratación de personal, a tiempo de permitir la mayor flexibilidad que exige la administración moderna. A nivel vertical, la implementación del programa de servicio civil prevee la contratación competitiva del personal de las entidades piloto que están siendo reformadas a tiempo de transformarlas en organizaciones orientadas a resultados.

Dentro del proceso de institucionalización iniciado por el gobierno, el PRI ha apoyado en el fortalecimiento técnico y financiero de la Superintendencia de Servicio Civil en el marco de un Acuerdo de Participación firmado en abril del 2001, para coadyuvar en el funcionamiento del órgano regulador a cargo de supervisar el régimen y la gestión del sistema de carrera administrativa basado en criterios meritocráticos. El EFP establece dos grupos de funciones para la SSC: uno de carácter jurídico referido a la resolución de recursos administrativos jerárquicos, elaboración de códigos de ética y normativa para el desarrollo de sus funciones. El segundo grupo de funciones se relaciona con la supervisión de las evaluaciones y consolidaciones del personal para su incorporación definitiva a la carrera administrativa y certificación de estos procesos. En este marco de funciones, los principales logros de la SSC son la elaboración del Proyecto de Reglamento del Procedimiento de Incorporación de la Carrera Administrativa, así como el inicio de solicitudes de convalidación e incorporación a la carrera administrativa y la consiguiente entrega de certificados a 594 funcionarios de carrera en las entidades piloto. Entre las debilidades registradas se puede señalar el retraso en la incorporación del personal a la carrera administrativa debido a la falta de cultura e instrumentos jurídicos.

Por otro lado, con objeto de integrar al Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) en las reformas horizontales como órgano rector del conjunto de normas, principios y procedimientos en materia de función pública, el PRI formalizó con este Servicio un Acuerdo de Participación en enero del 2001, después de tres pre-acuerdos previos, con el objetivo de implantar el Sistema de Administración de Personal, la organización administrativa y la carrera administrativa de manera coordinada con otros sistemas de gestión establecidos en la Ley SAFCO. El EFP establece que el SNAP como entidad desconcentrada de gestión tiene las funciones de administración del sistema nacional de registro de personal, gestión del sistema de capacitación, implantación y administración del Programa de Servicio Civil, calificación del régimen de reconocimiento de años de servicio, y coordinación del Servicio de Administración de Personal con el Sistema de Operaciones y Organización Administrativa. Se debe notar que los avances realizados por el SNAP han atravesado problemas de tipo institucional, que han retrasado la implantación de políticas de recursos humanos en la administración pública y el planteamiento conjunto con el Ministerio de Hacienda de lineamientos de una estructura salarial única para el sector público, requerimiento imprescindible para el desarrollo de una carrera administrativa.

Es imprescindible delimitar y coordinar funciones entre el SNAP como órgano rector de la carrera administrativa y la SSC como garante y fiscalizador del sistema del Servicio Civil. El SNAP necesita fortalecerse y tomar un liderazgo más decidido sobre el proceso normativo y reglamentador en el marco de la Reforma del Servicio Civil. Esta entidad debería institucionalizarse con el fin de tener un papel de mayor protagonismo en la reforma. El nivel jerárquico que ocupa actualmente el SNAP no es el óptimo al depender del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda. Esta posición contrasta con la autonomía de la SSC que, dada la debilidad institucional del SNAP, ha realizado avances que no eran de su competencia, generando rivalidades, fricciones y superposición de funciones en dos entidades que deberían funcionar en la más estrecha coordinación y colaboración. Las acciones emprendidas para implantar el servicio civil en el sector público deben articularse en su diseño e implementación. En caso contrario, no pasarán de ser acciones aisladas y parciales que no llegarán a tener ningún impacto en el empleo y desempeño del sector público.

Las actividades financiadas por el PRI para la implementación del Servicio Civil comprenden: (i) adecuación normativa; (ii) implantación del Servicio Civil; (iii) sistema de registro de recursos humanos; (iv) sistema nacional de capacitación; y, (v) mecanismos de gestión.

Adecuación normativa: Para modernizar el marco de operaciones del programa de Servicio Civil, se ha promulgado la Ley del EFP como norma que regula el régimen jurídico del personal de la administración del sector público. Asimismo, se ha ajustado a la Norma Básica la versión final del Sistema de Administración de Personal y las Guías de Aplicación. Respecto a la norma del SOA, el SNAP cuenta con una propuesta de ajuste. Por otro lado, se ha designado al Superintendente del Servicio Civil, se han desarrollado manuales y reglamentos internos que apoyan el desempeño de la institución y para la incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa. La SCC está desarrollando el Código de Ética del Funcionario Público.

Implantación del Servicio Civil: El PRI ha financiado la aprobación de un modelo de reglamentación específica del Sistema de Administración de Personal, así como su compatibilización jurídica con las normas internas de las entidades piloto. Teniendo en cuenta que hacia fines de noviembre 2002 la versión final de la norma ha sido ajustada por el SNAP con importantes modificaciones, dichos reglamentos deben ser ajustados en las entidades piloto. Por otro lado, queda pendiente la convalidación de una buena parte de los procesos de contratación realizados en las entidades **piloto** y la incorporación de estos funcionarios a la carrera administrativa.

Sistema de registro de recursos humanos: El SNAP ha constituido una base de datos que permite compatibilizar la cantidad y composición del personal que presta sus servicios, habiéndose presentado en diciembre de 2002 el primer ejemplar del Registro Nacional de Administración de Personal. Este registro, que se encuentra disponible en la página web del SNAP, servirá de línea de base para el Sistema de Información de Administración del Personal (SIAP) y debe ser coordinado y compatibilizado con la SCC. Es necesario introducir modificaciones al diseño del SIAP para satisfacer otros requerimientos de información tanto del SNAP como de las propias instituciones, ya que no cubre las necesidades de gestión de recursos humanos.

Sistema Nacional de Capacitación: Contempla la generación de una oferta de capacitación que cubra al menos las áreas de gerencia pública, manejo de cambio institucional y ética. El C-CAI está en funcionamiento y cuenta con la señal requerida para la realización de cursos a distancia a ser ofrecidos por el SNAP. Sin embargo, éste todavía no cuenta con una estrategia de capacitación y existe preocupación por la sostenibilidad financiera de este Centro.

Mecanismos de gestión: Comprende el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la reforma del Servicio Civil mediante sistemas de programación, seguimiento y evaluación

APÉNDICE 3: MARCO LÓGICO Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Marco Lógico

Objetivo General: Consolidar y profesionalizar los avances de reforma de la administración pública para contar con servicios públicos más eficientes, eficaces, transparentes y equitativos en el marco del Programa de Modernización de Sector Público			
Componentes	indicadores Generales del Proyecto	indicador Verificable	Supuestos
<p>1. Reformas Horizontales</p> <p>A. Gestión por resultados y evaluación de desempeño</p> <p>13. Lucha contra la Corrupción</p> <p>C. Implementación de la carrera administrativa</p> <p>D. Incorporación del enfoque de género y étnico</p> <p>E. Plan compromiso de mejoramiento de la gestión y servicios públicos</p> <p>11. Reformas Verticales: Servicios Nacionales</p> <p>F. Fortalecimiento de la gestión y la atención a usuarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SISER implantado y en las 12 Direcciones de Gestión Reforma de los Ministerios, • Marco normativo sobre transparencia y anti-corrupción de la gestión pública incorporado • Plan de Acción de la Carrera Administrativa concluido por el SNAP e implantado en los tres Servicios piloto del PRI. • Supervisión de la carrera administrativa operando con eficiencia y transparencia en la SSC, incluyendo la vigencia del régimen laboral y disciplinario y difusión de la normativa de ética funcionaria • Plan de Acción de la Carrera administrativa (PACA) incorpora el enfoque de género y étnico • Tramites de mayor demanda ciudadana identificados y simplificados en la administración central • Entidades descentralizadas seleccionadas incorporan practicas y estilos de gestión. • Mejor comprensión de limitaciones microinstitucionales y 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 Informes Anuales de evaluación de gestión anual de la administración nacional • Ley de transparencia en consideración y discusión por el Congreso Nacional hasta el • 1000 funcionarios incorporados como parte de la Carrera • PACA concluido y aprobado hasta junio 2004 • 90% de las solicitudes de convalidación de la carrera administrativa de la administración central esta concluida hasta fines del 2004. • Documento de Código de ética aprobado por la SSC hasta fines • Reglamento del régimen laboral SSC hasta fines del 2003. • Enfoque de genero y étnico incorporado en el PACA hasta junio 2004 • 2 trámites grandes simplificados en Ministerios. • 3 trámites medianos simplificados en entidades descentralizadas. • Planificación estratégica llevada a cabo en 3 entidades descentralizadas. • Reingeniería organizacional en 5 entidades • 4 estudios de análisis y evaluación socioeconómica sobre contrabando, sindicatos, 	<p>El gobierno a través de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda hacen efectiva su voluntad para continuar y profundizar el proceso de reforma institucional en el Poder Ejecutivo.</p> <p>La AN, SIN y SNC se empoderan de la reforma institucional implementan de manera eficiente las acciones de</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades piloto cuentan con Unidades de Recursos Humanos fortalecidas e inician el desarrollo de la carrera administrativa • Funcionarios de carrera de las entidades piloto cuentan con programas de capacitación permanentes • Mejora de la imagen institucional de las entidades piloto y el relacionamiento con la y sus usuarios • Servicios de atención ciudadana de las entidades piloto han introducido mecanismos y estrategias de atención con enfoque de género y equidad. étnica 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Unidades de Recursos Humanos fortalecidas y funcionando en la AN, SIN y SNC hasta el primer trimestre el 2004. • 1500 funcionarios capacitados con programas de inducción, 500 funcionarios capacitados en AN, SIN y SSC. • 3 Unidades de Comunicación fortalecidas en la AN, SIN y SSC • 12 campañas anuales de comunicación y educación ciudadana en los tres Servicios • Plataformas renovadas con enfoque de género y etnia en la AN, SIN y SNC 	
<p>III. Estrategia de contingencia política y social para la reforma.</p> <p>G. Sostenibilidad Política y Social de la Reforma Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la reforma institucional realizada entre los actores "reformistas" del político y de la sociedad civil • Ejecutivos de las entidades piloto pública y resolución de conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 eventos anuales de promoción de la reforma • Un estudio de identificación de redes institucionales. • 30 ejecutivos capacitados en gerencia política • 3 programas de alerta temprana diseñados para los Servicios 	<p>El sistema político y la sociedad civil perciben la importancia y necesidad de las reformas institucionales para el desarrollo económico y social del país.</p>

B. Matriz comparativa entre el PAD-PRI y la Propuesta de Profundización

PAD-PRI	Propuesta de Profundización de la reforma
<p>Avances y lecciones del proceso de reforma</p> <p style="text-align: center;">Reformas Horizontales</p> <p>A. Gestión por resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación del SISER • Implantación del SIGMA <p>B. Lucha contra la Corrupción</p> <p>Marco Normativo: Anteproyectos de ley Declaración jurada: implantación del sistema de declaraciones juradas y rentas Auditorías forenses CGR: desarrollo del programa de capacitación y entrenamiento en auditorías forenses Simplificación de trámites: en el SENAREC, SEDUCA Reforma del sistema de contrataciones del Estado: proyecto de ley de contrataciones</p> <p>C. Reforma del servicio Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco Normativo: promulgación de Ley del Estatuto del Funcionario Público y reglamentos • Fortalecimiento del sistema de recursos humanos: Fortalecimiento institucional del SNAP y la SSC (órganos responsables de impulsar y controlar la carrera administrativa) • Diagnóstico y registro de RRHH: Realización del Censo nacional del funcionario público • Reforma del sistema de capacitación: instalación del C-CAD <p style="text-align: center;">Reformas verticales: Ministerios y Servicios</p> <p>D. Reestructuración Organizacional en seis entidades piloto: MAGDER, MECD, MYSB, ANB, SIN y SNC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de Reforma Institucional • Plan Estratégico de Reforma Institucional • Reingeniería organizacional • Convocatoria pública de reclutamiento de personal 	<p>Estrategia de implementación de la reforma</p> <p style="text-align: center;">Reformas Horizontales</p> <p>A. Gestión por resultados y evaluación de desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del SISER <p>B. Lucha contra la Corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa transparencia y anti-corrupción <p>C. Implementación de la carrera administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización del SNAP • Fortalecimiento del SSC <p>D. Incorporación del enfoque de género y étnico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso equitativo y sin discriminación en la carrera administrativa <p>E. Plan compromiso de mejoramiento de la gestión y la calidad de servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de trámites • Mejoramiento de la gestión pública • Investigación sobre el entorno <p style="text-align: center;">Reformas Verticales: Servicios Nacionales</p> <p>F. Fortalecimiento de la gestión y atención de usuarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las Unidades de Recursos humanos • Desarrollo de programas de Capacitación • Programas de Comunicación • Gestión normativa y jurídica • Servicio al cliente
<p>Entorno político institucional y social. Lecciones de experiencia</p> <p>La primacía de la racionalidad instrumental y técnica y la ausencia de la factibilidad política</p>	<p>Estrategia de contingencia político y social para la reforma</p> <p>G. Sostenibilidad Política y Social de la Reforma</p>

<p>El liderazgo de la reforma y la debilidad de su institucionalización</p> <p>La homogeneización del modelo de reforma institucional</p> <p>El peso de la informalidad política y cultural en el proceso de reforma</p>	<p>Institucional</p> <ul style="list-style-type: none">• Promoción del apoyo político y de la sociedad civil• Gerencia pública y resolución de conflictos
--	---

APENDICE 4: PROPUESTAS PARA PROFUNDIZAR LAS REFORMAS HORIZONTALES

A. Gestión por Resultados

1. Introducción

La práctica de la gestión por resultados es incipiente en la generalidad de la administración pública boliviana, reduciéndose a estamentos de modernidad aislados como son algunas instituciones autárquicas, autónomas o programas y proyectos financiados por la cooperación internacional. El PRI señala la gestión por resultados entre una de sus metas más importantes a cumplir, y a más de tres años de su implementación se puede aseverar que el objetivo de creación de una cultura de "gestión por resultados" no ha sido alcanzado. Las entidades piloto del PRI se encuentran aún en etapa de tránsito hacia la introducción de algunas prácticas gerenciales incipientes que se acercan tímidamente a la gestión por resultados. Resta un largo camino por recorrer para desarrollar una cultura de evaluación en una administración pública poco acostumbrada a mostrar resultados, a enfrentarse a la transparencia y demostrar responsabilidad de sus actos ante la sociedad civil.

En este contexto ha sido difícil lograr que las entidades formulen metas y compromisos para elevar sus estándares de desempeño en la prestación de servicios. Persisten limitaciones en la formulación presupuestaria manifestadas a través de: (i) la vigencia de una lógica de presupuesto histórico en el Ministerio de Hacienda en lugar de un presupuesto por resultados; (ii) débil control financiero y de procedimientos internos, agravados por la falta de competencia de la Contraloría para sancionar en caso de incumplimiento de normativa o indicios de corrupción; (iii) mecanismos como el iOA, POAIs, PERTs, y SISIiR que no han logrado conformarse en instrumentos de gestión por resultados y que en muchos casos son elaborados sólo para cumplir con la obligación legal, sin reflejar las actividades que realmente se desarrollarán durante la gestión anual o quinquenal; y, (iv) políticas de recursos humanos de las entidades que no incentivan el desempeño individual de los funcionarios públicos. La información que se presenta a continuación no pretende dar una respuesta positiva o negativa sobre los avances de la gestión por resultados en el PRI. El esfuerzo se dirige más bien a contextualizar los diferentes avances y limitaciones existentes para definir criterios que permitan seguir avanzando en el proceso de gestión pública' por resultados como parte del proceso de modernización del Estado".

La gestión por resultados se basa en un sistema de estímulos al desempeño del conjunto de la entidad como incentivos al esfuerzo particular de cada servidor público. La medición del desempeño y del cumplimiento de las metas trazadas requiere del desarrollo de sistemas, procedimientos e indicadores particulares que el gobierno boliviano no ha podido desarrollar o no lo ha hecho con el vigor y claridad necesaria. Probablemente lo mejor de los esfuerzos se hayan concentrado en el SiSER, radicado en el Ministerio de la Presidencia, según lo previsto en el PAD de 1998. No cabe duda, que el curso futuro de la modernización y reforma institucionales depende, en buena medida, de que continúen desplegándose acciones destinadas a diseñar los sistemas, procedimientos e indicadores necesarios para poner en vigencia la gestión por resultados y la evaluación del desempeño. El desarrollo de un sistema de incentivos y la evaluación imparcial y justa del desempeño de los funcionarios como parte de la carrera administrativa, será otro criterio de promoción e incentivo basado en los resultados de la gestión específica de los funcionarios frente a los objetivos globales de su institución.

La gestión por resultados implica nuevas formas de comunicación con la ciudadanía para hacerla participe del mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios que prestan las entidades, así como de la búsqueda permanente de la excelencia de su desempeño. Las entidades deben adquirir un compromiso público, incluso por medio de una "declaración oficial" clara y precisa que refleje la voluntad de mejorar la prestación de servicios y establecer mecanismos electivos para que los resultados sean conocidos y verificados por los usuarios de los servicios, quienes deben ser consultados de manera continua y sistemática, además de ser difundidos en medios masivos de comunicación.

2. El proceso presupuestario

Normativa presupuestaria. La formulación presupuestaria tiene un complejo marco normativo. Se relaciona directamente con los sistemas de la Ley SAFCO y en cada institución le corresponde un

Reglamento Específico. Casi el total de las instituciones de la Administración Central desarrollaron sus reglamentos específicos para todos los sistemas. Sin embargo, la implantación tiene pocos avances ya que las instituciones cuentan con reglamentos específicos más para no tener observaciones en las auditorías realizadas por la Contraloría que para utilizarlos como instrumentos de mejora de la gestión institucional. Otro ámbito normativo son las disposiciones específicas para la formulación presupuestaria como las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto (1997), la Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria (1999), las Directrices Anuales de Formulación Presupuestaria y los Límites de Gasto. Estas son normas y disposiciones que corresponden a un modelo de administración financiera basado en el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Este principio ha complejizado el marco normativo del proceso de formulación presupuestaria por las contradicciones que se generan entre el Sistema de Programación de Operaciones (SPO) y las disposiciones sobre límites de gasto. Si el presupuesto fuera una expresión monetaria de las actividades señaladas en el SPO sería inmanejable dentro de las restricciones presupuestarias. En la práctica ni siquiera es un marco de referencia para la asignación de recursos, situación que lleva a una permanente infracción de la norma e invalida la evaluación ex-post. Este es uno de los factores de riesgo más importante para la implantación de un sistema de gestión por resultados.

Sistemas de planificación y metas institucionales. El Sistema de Programación Operativa (SPO) de la ley SAFCO obliga a todas las entidades a establecer objetivos institucionales que incluyan metas y requerimientos presupuestarios a través del Programa Operativo Anual (POA). Las limitaciones de este sistema son: (i) no utiliza técnicas de planificación participativa y las metas por cumplir quedan en la mayoría de los casos en conocimiento sólo de los altos niveles decisionales sin socializarse la información hacia niveles inferiores; (ii) la mayor parte de las veces el servidor público da cumplimiento a tareas y no a metas institucionales; (iii) en muy pocos casos responde a estrategias institucionales de largo plazo; y, (iv) no toma en cuenta técnicas de manejo financiero estratégico, motivos por los que el presupuesto no tiene una óptica de gestión por resultados. El PRI suscribió con las seis entidades piloto que ingresaron al proceso de reforma los Acuerdos de Reforma Institucional (ARIs y PERIs), que comprometen a éstas a cumplir con metas acordadas para un horizonte de cinco años. A estas metas corresponde una programación presupuestaria que debe ser inscrita anualmente en el POA de la entidad, y en el convenio anual con el Ministerio de Hacienda y el SISER. Se debe notar que la mayor parte de los indicadores contenidos en los ARIs se refieren a actividades e indicadores intermedios, con muy pocos indicadores de impacto. De existir justificación estos indicadores pueden ser modificados de manera anual. Por su diseño más localizado en administración y procesos y su débil socialización, los ARIs no han permitido contribuir al fortalecimiento de una cultura orientada a resultados. En algunas entidades como la Aduana que cuentan con un responsable de recursos humanos se ha logrado desarrollar instrumentos de Programación Operativa Anual Individual (POAIs). Si bien el esfuerzo es importante, en muchos casos estos instrumentos no son adecuados pues reflejan sub actividades del POA, no establecen indicadores de desempeño individual ni tiempos como tampoco recursos necesarios, y por lo general no se les hace el seguimiento exhaustivo.

Falta de relacionamiento entre gastos y resultados. El presupuesto es un ejercicio anual de programación que no corresponde a políticas y programas de gasto de mediano plazo. Cada año se inicia un nuevo proceso que no toma en cuenta los resultados alcanzados en el periodo anterior y tampoco lo que falta por hacer en el marco de un programa. Considerando el objetivo fundamental de equilibrio fiscal macroeconómico que se manifiesta en permanentes restricciones financieras, el presupuesto de las entidades que en primera instancia responde a una programación de operaciones institucional, debe adecuarse a "techos o límites" de gasto que son definidos por el Viceministerio de Presupuesto, sin correspondencia con las metas institucionales. De esta manera, la programación presupuestaria tiene un alto grado de transformación, respondiendo a criterios tanto técnicos como políticos que ponen en peligro hasta la misión institucional. Si bien esta forma de presupuestar tiene la ventaja de ser un buen instrumento de control del déficit, es un mecanismo insuficiente para instrumentar políticas de gestión del presupuesto por resultados. El siguiente proceso de negociación que se da en el Congreso Nacional tiene como finalidad infirmar a los representantes nacionales sobre los alcances del presupuesto. En este proceso de consulta interviene más la fuerza política de los representantes que definen modificaciones, generalmente con incrementos en las asignaciones para proyectos de inversión de alcance local. Por consiguiente, la coexistencia de criterios técnicos y políticos invalidan las metodologías de programación. Dando lugar a una asignación arbitraria de recursos e invalidando cualquier evaluación ex post por resultados.

Brecha entre gasto programado y ejecutado. El gasto de funcionamiento representa un gasto comprometido que en la mayoría de las entidades llega a ejecutarse casi al 100 por ciento. En cambio los gastos de inversión se realizan de acuerdo al avance de los proyectos que en muchos casos son retrasados por la falta de capacidad institucional resultante del alta de rotación de personal, retrasos en la disponibilidad de financiamiento externo, la falta de una gerencia pública que oriente la gestión con criterios de eficiencia y productividad, y la implantación parcial de los sistemas de administración financiera. En lo que respecta al Ministerio de Hacienda, la brecha entre gastos programados y ejecutados se origina por la asignación de cuotas trimestrales de desembolsos de recursos del TGN, que no son fijadas en función del cumplimiento de metas sino de acuerdo a la disponibilidad de caja del TGN y la política fiscal.

El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Presenta avances en siete sistemas: presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, compras y contrataciones, administración de bienes y personal. No incluye el sistema de Evaluación por Resultados. Los logros relevantes del SIGMA están en el Sistema de Tesorería, por sus efectos en mejorar la transparencia en las operaciones de gastos y por la implantación de la Caja Única. Aunque se debe tener en cuenta que este Sistema abarca sólo las operaciones con recursos del TGN. Su principal instrumento de programación son las cuotas de compromiso que se asignan por fuente de financiamiento y clase de gasto, en función al presupuesto institucional vigente. Las asignaciones son realizadas por el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público por períodos trimestrales con límite mensual para permitir a las entidades cumplir con las obligaciones asumidas, teniendo como límite los montos fijados en los techos presupuestarios. A la fecha, todas las instituciones de la administración central están operando de manera interconectada dentro del SIGMA, pero no así las descentralizadas entre las que se encuentran las Prefecturas, que son importantes en la ejecución del gasto social. Se encuentra en desarrollo una aplicación para los gobiernos Municipales. La cobertura actual y la prioridad a los recursos del TGN pueden ser factores que no permiten el desarrollo del módulo de evaluación por resultados teniendo en cuenta que las instituciones realizan sus funciones con recursos TGN, recursos propios y de fuentes externas, siendo éstos últimos muy importantes para las instituciones que invierten. Las dificultades para implantar el SIGMA son de diferente naturaleza, desde la falta de equipos, personal con escasa formación, alta rotación de personal que hacía insostenibles los programas de capacitación y una resistencia natural al cambio, especialmente cuando las direcciones administrativas de las entidades dejan de hacer los pagos directamente. Dada la limitada cobertura del SIGMA y por la necesidad de las instituciones de un manejo automático de su información, no se ha llegado a racionalizar el uso de sistemas de información y, por el contrario, implementan otros sistemas parciales o transitorios a fin de resolver problemas de gestión.

El SISER como instrumento de gestión por resultados. El SISER opera mediante compromisos priorizados del Programa Operativo Anual (POA) de cada institución, donde la máxima autoridad se compromete ante el Presidente de la República a alcanzar una serie de metas durante un año. Este compromiso también se realiza ante la sociedad civil por medio de publicaciones periódicas en prensa e internet sobre metas alcanzadas. Estos acuerdos se denominan "Compromisos por Resultados" y hasta el momento se han incorporado todos los ministerios excepto el de Relaciones Exteriores, y todas las Prefecturas excepto la de Pando. El SISER identifica indicadores de desempeño organizacional en términos del logro de objetivos y el nivel de ejecución presupuestaria. Entre los avances más importantes se tiene el de las Prefecturas a las que se les ha exigido cumplimiento de sus metas, que osciló entre 55% y 80%. Existen datos por Prefectura del número total de compromisos cumplidos, el presupuesto programado y ejecutado, el porcentaje de avance financiero y de metas, información que ha sido publicada en la página web y prensa nacional.

Entre las limitaciones del SISER se puede indicar que no toma en cuenta el cumplimiento de políticas públicas como descentralización, participación popular o programas de reducción de la pobreza, que tienen cumplimiento en un mediano y largo plazos. Tampoco incluye indicadores micro relativos al desempeño y evaluación de los funcionarios en periodos de evaluación menores a un año. Al no existir un enfoque integral, lo que se mide por lo general son indicadores intermedios trimestrales, algunas metas por resultado y una que otra meta de impacto. Muchas de las instituciones conciben el SISER como un requisito que hay que cumplir y no como un instrumento útil de gestión. El SISER pretende mejorar su gestión a través de la identificación de problemas internos y externos de las instituciones y el planteamiento de soluciones efectivas, para lo que se requiere

el involucramiento de los ejecutivos y los servidores públicos de cada institución. El PRI ha concluido su financiamiento al SISER.

Sistemas de Seguimiento y Control. La medición de metas cuantificables no es todavía parte de la gestión pública. I lay una brecha entre las nietas de impacto y resultado respecto a las metas para indicadores intermedios, tema que debe ser resuelto en un ámbito de discusión técnica. Una tarea fundamental radica en garantizar la periodicidad de los indicadores y generar información adicional sobre éstos para poder hacer un seguimiento más estrecho a las metas institucionales. En el campo de la evaluación y monitoreo de los gastos de las instituciones, hay dos maneras de enfocar el seguimiento: por un lado, la mirada del propio Estado a la evaluación de sus resultados y, por otro, el control social. La evaluación estatal realizada por el Ministerio de Hacienda quien recibe reportes de los Ministerios, Prefecturas, Fondos y Municipios, se concentra solamente en ritmos de gastos y desembolsos, y no en impacto o resultados generados por los gastos como tampoco calidad ni eficiencia de los desembolsos. Existen dentro del Estado débiles controles internos y externos, no se permite un sistema financiero más abierto transparente a los ciudadanos. Para poner un ejemplo la Contraloría produce reportes e identifica debilidades pero no puede sancionar: las auditorias son prácticamente secretas para la sociedad civil. Por otro lado, el Parlamente recibe estas auditorias y no les hace seguimiento; la justicia es tan débil que prácticamente se hace imposible procesar la ineficiencia o corrupción. Si hay dificultades en el diseño de sistemas de seguimiento por parte del Estado, en lo referido a mecanismos de control social hay todavía más deficiencias. Este tiene poco conocimiento de las competencias que debe fiscalizar en una reforma. Es en este ámbito donde se debe trabajar intensamente para interactuar con la sociedad civil y contar con la voz del ciudadano, buscar el flujo de información válido y entendible, y democratizar la información. En el área de difusión de resultados y transparencia para informar sobre el avance de las reformas, las diferentes entidades piloto PR1 cuentas con sus páginas web. Se requieren mayores esfuerzos en brindar información más específica y detallada, y en definir qué tipo de información de las entidades se debe socializar y cómo.

3. Recomendaciones

Los criterios expuestos anteriormente muestran que la gestión por resultados requiere una cantidad importante de modificaciones en el ciclo presupuestal. en las fases de programación, y en la ejecución y evaluación ex-post. Entre las acciones más importantes para este fin se pueden citar:

- Promover la creación de una cultura organizacional por resultados iniciándola con la socialización de las metas institucionales al interior de cada entidad, las que deberán ser reflejadas en objetivos operacionales. Las metas deben ser establecidas a partir de información fidedigna, interna como externa, distinguiendo la información que provenga del usuario y descartando aquella creada artificialmente dentro de la entidad. Deben estar enfocadas al impacto de los servicios en el destinatario final, por lo que para ser bien formuladas o evaluadas deben complementarse con estudios de satisfacción del servicio al usuario. Las metas deben ser simples de entender y monitorear, especialmente por la sociedad que debe conocer de cerca estos esfuerzos para promover el control social y constituirse en defensora de los principios de meritocracia, idoneidad, transparencia y responsabilidad en la administración pública.
- Desarrollar la gestión por resultados en un marco de credibilidad del presupuesto en el cual aparte de tener éxito en el balance del control fiscal, el Ministerio de Hacienda permita un presupuesto que prevea recursos de manera predecible y transparente. Esto fortalecerá la vinculación de las asignaciones presupuestales a los resultados y mejorará la eficiencia del gasto público y de la gestión gerencial de las organizaciones públicas.
- Adecuar la apertura programática para identificar los gastos correspondientes a la EBRP. modificar los sistemas de la Ley SAFCO especialmente en el SPO, y desarrollar el módulo de evaluación de resultados en el SiGMA.
- Elaboración de presupuestos plurianuales correspondientes a políticas de corto plazo como instrumento de asignación de recursos de mediano plazo.

- Capacitar al nivel decisorial y los propios funcionarios públicos hacia la interiorización de una cultura de gestión orientada a resultados, donde se brinde una visión general de las instituciones y capacidades como ser: limitaciones del presupuesto, estructura salarial uniforme, necesidades de control financiero y procedimental, búsqueda de eficiencia y orientación al cliente, y otros.
- Desarrollar canales de coordinación con instituciones que operan sistemas de seguimiento de la gestión pública (SISIN, SGP, SIGMA, SISER) con objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y consensuar la información.

B. El Servicio Nacional de Administración de Personal

1. Antecedentes

El Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), creado por Decreto Supremo 25156 del 4 de septiembre de 1998 en el marco de la Ley del Poder Ejecutivo, es una entidad desconcentrada, dependiente del Ministerio de Hacienda, con autonomía de gestión, estructura propia y competencia en el ámbito nacional. Como órgano rector de los sistemas de Administración de Personal (SAP) y de Organización Administrativa (SOA), es responsable de promover e impulsar el Estatuto del Funcionario Público (E1), la carrera administrativa, la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos.

En el marco de sus responsabilidades ha desarrollado un conjunto de acciones dirigidas a la implantación del sistema de recursos humanos, destacándose principalmente: (i) las normas básicas del sistema de administración de personal, instrumentos, metodologías y guías para la aplicación de la normativa en todas las entidades del sector público; (ii) el registro nacional de funcionarios públicos, que permite conocer la cantidad y composición de la administración pública, y que establece las bases para el Sistema de Información de Administración de Personal (SIAP); (iii) el diseño del SIAP que posibilita llevar el registro de funcionarios del sector público; (iv) el funcionamiento del Centro de Capacitación a Distancia (C-CAD), que ha facilitado la realización de cursos a distancia ofrecidos por el SNAP, constituyendo un elemento importante para la generación del Sistema Nacional de Capacitación; y, (v) el desarrollo de lineamientos para orientar la política de administración de salarios.

A pesar de los avances logrados por el SNAP, todavía no ha logrado constituirse en una entidad con liderazgo y legitimidad para conducir la política de recursos humanos del sector público debido, entre otros, a: (i) la insuficiencia de sus recursos humanos para lograr sus objetivos institucionales; (ii) la inadecuada estructura organizativa que funciona entre una estructura formal y otra informal (real); (iii) la débil coordinación interna entre las diferentes Direcciones; (iv) los limitados recursos económicos; (v) la sobreposición de competencias con la Superintendencia del Servicio Civil (SSC); y, (vi) una frágil relación con otras entidades del sector público que dificultan su rendimiento.

El desafío del SNAP hacia un futuro es complejo y bastante amplio. Por una parte tiene la responsabilidad de implantar el SAP y el SOA en el conjunto de organismos del sector público (administración central, Prefecturas y Gobiernos Municipales) y, por otra, impulsar la implementación de la carrera administrativa que implica el establecimiento de estrategias y mecanismos, así como la revisión de solicitudes de incorporación. En este contexto, un pilar fundamental e imprescindible para asegurar la adecuada implantación del EH² y lograr que la reforma institucional avance en la construcción de un sector público meritocrático con una cultura de servicio público y orientado por una gestión por resultados, es el fortalecimiento e institucionalización del SNAP.

2. Estrategias de Fortalecimiento Institucional del SNAP

2.1. Liderazgo político e institucionalización

Pese a contar con autonomía de gestión dentro del Ministerio de Hacienda, el SNAP todavía no ha logrado consolidarse como una entidad sólida con jerarquía y laicidad en la conducción del sistema de administración de personal y la carrera funcionaria del sector público. Esta situación le dificulta establecer

alianzas estratégicas con otras entidades que intervienen en el proceso de modernización de la administración pública (SSC, PRI, C(IR, etc) Paradójicamente, el ente impulsor de la política nacional de recursos humanos no ha iniciado un proceso de institucionalización que le permita gozar de legitimidad y transparencia con todas las entidades del sector público. En la actualidad no cuenta con personal de carrera administrativa estando sujeto a designaciones político partidarias. Gran parte de su personal está abocado a tareas de reconocimiento de años de servicio, programa de becas y otras actividades, relegando las actividades centrales de impulso de la carrera administrativa. Las posibles acciones a ser implementadas son:

- Fortalecimiento institucional del SNAP para que se convierta el pilar y sostén fundamental de la reforma y modernización de la administración pública.
- Revisión y adecuación jurídica para compatibilizar la normativa del SNAP con el Estatuto del Funcionario Público
- Reingeniería organizacional y elaboración de procesos y procedimientos para adecuar la entidad a las responsabilidades de la conducción del sistema y carrera administrativa
- Delimitar y definir las competencias y responsabilidades entre el SNAP, la SSC y el PRI para coordinar y fortalecer el impulso e implantación de la carrera administrativa.
- Promover el liderazgo político institucional en el sistema político y la sociedad civil a fin de **lograr apoyo y respaldo para su institucionalización**

2.2. Plan de Implantación de la Carrera administrativa

Una de las principales dificultades para avanzar en la modernización y reforma de la administración pública, principalmente la implantación de la carrera administrativa, es la carencia de estrategias, metodologías e instrumentos de mediano y largo y plazos. A pesar de que el SNAP cuenta con el marco institucional y experiencias piloto en proceso, todavía no ha logrado diseñar una política nacional de carrera administrativa. Es urgente el diseño de un modelo de carrera administrativa a "la boliviana", basado en un diagnóstico profundo de la realidad, las posibilidades fiscales y políticas y, del consenso de modelo adecuado y deseable para el país. Habrá que definir qué es lo más conveniente para la realidad boliviana: una estrategia basada en el establecimiento de varios programas de carrera administrativa, con el consiguiente abandono de la idea de escalafón único para la administración pública proponiendo escalafones diferenciados con capacidad de adaptación a la especificidad organizativa de las distintas unidades, en coherencia con el núcleo tecnológico de los productos principales de la entidad. O, por otra parte, la creación de un servicio público único y sólido, que pueda generar la cultura del servicio público y alentar una mayor colegiatura y coordinación, facilitando la movilidad de una institución pública a otra. Las posibles acciones a ser implementadas incluyen:

- Diseño conceptual y objetivos del Plan de Acción de la Carrera Administrativa (PACA).
- Estrategia de implementación del PACA mediante asistencia técnica, difusión de métodos e instrumentos de evaluación de desempeño, capacitación productiva monitoreo y evaluación.
- Desarrollo de instrumentos y metodologías para prestar asistencia técnica en la implantación del SAP y SOA
- Apoyo a la realización de diferentes investigaciones, encuestas, conformación de grupos piloto, necesarios para obtener información clave en la etapa de desarrollo de la carrera administrativa. (políticas de dotación de personal dentro de las normas básicas del sistema de administración de personal, legislación de empleo y estatutos, estándares de clasificación, rangos salariales, políticas de compensación, descripción de puestos, y otros)

2.3. Metodologías e instrumentos para la evaluación de desempeño

Como parte de la incorporación de funcionarios a la carrera administrativa en el sector público (en los tres niveles de administración: central, departamental y municipal), las entidades aún no cuentan con metodologías ordenadas de un sistema de evaluación de desempeño que se adecuen a las particularidades y necesidades de los organismos estatales. En la mayoría de los casos, debido a la debilidad institucional del SNAP para propiciar métodos de evaluación, se viene improvisando o introduciendo instrumentos demasiado rígidos. Las posibles acciones a ser implementadas son:

Diseño del sistema de evaluación de desempeño para las entidades del sector público que contemple la participación e involucramiento de los ejecutivos y funcionarios, desarrollo de instrumentos sencillos y eficientes, promoción de la aceptación y credibilidad por parte de los usuarios, y otros.

Apoyo a las Unidades de Recursos Humanos en la creación de instrumentos de evaluación de desempeño, buscando simplicidad y uniformidad. Capacitación a los evaluadores y evaluados de las entidades públicas.

2.4. Sistema de Información de la Administración Pública (SIAP)

El desarrollo de la carrera administrativa requiere contar con un sistema de información de la función pública permanente y confiable que permita realizar el oportuno seguimiento, evaluación y toma de decisiones. Al respecto, el Censo Nacional del Funcionario Público constituye un paso importante para la línea de base del SiAP. Se debe, sin embargo, seguir "realizando esfuerzos con el objetivo de contar con un diagnóstico integral de la problemática de los recursos humanos en la administración pública boliviana. El SIAP se encuentra en la fase de conclusión de su diseño y su estrategia de implementación para ser implementado en el conjunto de la administración central. El Sistema tiene que ser capaz de adecuarse a los requerimientos de los usuarios. Además de registrar datos estadísticos, debe servir como un instrumento de gestión de recursos humanos en el que se puedan operar los diferentes módulos de las normas básicas del SAP (reclutamiento, valoración, dotación, inducción, capacitación). Las posibles acciones a ser implementadas se orientan a:

- Concluir el diseño y la estrategia de implantación del SIAP (adquisición de licencias, módulos de carrera, articulación al SIGMA).
- Promover la creación de un Comité de usuarios del SiAP para poder explorar a todo nivel las potencialidades y deficiencias del sistema, y satisfacer las exigencias de la mayor parte de sus usuarios.
- Apoyar la implantación del Sistema en todas las Unidades de Recursos Humanos de la administración pública.

2.5. Política Nacional de Capacitación

El PRI ha financiado la instalación física del Centro de Capacitación y Aprendizaje a Distancia (C-CAD) en el SNAP. Sin embargo no está siendo utilizado de manera óptima debido a la falta de lineamientos claros de una política de capacitación del Estado. Se requiere del SNAP la definición de una política nacional de capacitación que debería tener como objetivo central el incremento de capacidades de los funcionarios, posibilitar el acceso de los interesados a programas de capacitación y dar autonomía y responsabilidad a los Ministerios y Servicios para la capacitación específica de su personal. Las posibles acciones a ser implementadas son:

- Apoyar a la conclusión del diseño de la política nacional de capacitación
- Apoyo y actualización tecnológica para el funcionamiento del C-CAE)
- Desarrollar programas de cursos genéricos con contenidos uniformes para diferentes públicos (gerentes, personal de apoyo, y otros) y proveer cursos específicos que deberán ser definidos por las propias entidades de la administración pública.

- Apoyar al establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación en el SNAP y en unidades descentralizadas de capacitación.
- Desarrollar un Plan Anual de Capacitación para cada organismo de la administración pública en función de sus políticas estratégicas y los resultados de gestión a alcanzar.
- Evaluar la participación del sector público no estatal, de las universidades y centros privados en la prestación de capacitación a través de su inclusión en una plataforma integral,
- Diseñar un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación.

2.6. Política de comunicación

El SNAP precisa una estrategia de comunicación dirigida principalmente a los usuarios directos, los servidores públicos de la administración del Estado, quienes esperan lineamientos propositivos en cuanto a políticas de recursos humanos, carrera administrativa y política salarial. Asimismo, necesita mantener comunicación fluida con diferentes organismos públicos (SSC, Direcciones y Unidades de Recursos Humanos de los niveles territoriales de la administración pública y otras) para lograr alianzas de cooperación y desarrollar políticas comunes. Finalmente, el SNAP debe imaginar una estrategia de apertura hacia la opinión pública, comunicando objetivos y logros institucionales. Sólo así conseguirá incidir en el desarrollo de sus estrategias y obtener la legitimidad y apoyo de la sociedad civil y de los actores político institucionales. Las posibles acciones a ser implementadas comprenden:

- Desarrollar políticas de comunicación que posicionen la imagen institucional del SNAP como la entidad responsable de promover e implantar la carrera administrativa.
- Difundir las normas e instrumentos del SAP, SOA, PACA, SLAP, políticas de capacitación y otras.
- Comunicación y desarrollo de encuentros regulares (talleres o seminarios) con los sectores reformistas de los diversos partidos políticos, medios de comunicación, iglesia, organizaciones gremiales, empresariales, profesionales. ONGs, etc.
- Sensibilización y capacitación a los ejecutivos y funcionarios de las entidades públicas para fortalecer la conciencia y el conocimiento sobre la trascendencia de las reformas que benefician al recurso humano, a la entidad y finalmente al desarrollo económico y social del país.

2.7. Política Salarial

Es de conocimiento general que la administración de salarios del sector público es discrecional, caótica e inequitativa debido a la inexistencia de una política salarial que ordene y oriente apropiadamente las retribuciones de los funcionarios públicos. Se pueden identificar varios tipos de salarios en la administración central: (1) en el sistema regulatorio (Superintendencias), debido a que disponen de recursos propios tienen sueldos más elevados que el promedio general; (ii) en entidades claves del funcionamiento gubernamental (Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Unidades sectoriales especializadas) que perciben salarios muy cercanos a las Superintendencias; (iii) en entidades bajo reforma institucional (ANB, SNC, SIN, MEC Y MAGPI) que debido a estar en procesos de institucionalización cuentan, también, con salarios elevados; (iv) en entidades autárquicas y autónomas que perciben salarios relativamente mejores que el promedio; y, (v) en los programas y proyectos financiados por la cooperación internacional, que mediante la contratación de consultores en puestos de línea, perciben salarios muy por encima del promedio nacional. En resumen, el favoritismo, la improvisación, las arbitrariedades y la falta de reglas claras dificultan ordenar y definir una política racional de salarios en el país. Las posibles acciones a ser implementadas incluyen:

- Desarrollar una política general de administración de salarios que contenga mínimamente: (a) el reconocimiento de restricciones presupuestarias del TGN; (b) filosofía y práctica de equidad interna en todas las instituciones del sector público, persiguiendo el lema de a igual trabajo igual salario; (c) la concepción del salario como una motivación y recompensa al desempeño y resultados alcanzados; y, (d) el principio de atraer y retener al personal de alta calidad a través de salarios competitivos.
- Establecer un Comité de Coordinación de Administración Salarial entre las entidades involucradas en el proceso (Ministerio de Hacienda, SNAP, SSC, Vicepresidencia, Ministerio de la Presidencia).
- Estudiar el mercado retributivo boliviano y concretamente la estructura retributiva de la administración pública.
- Apoyar al SNAP en el estudio de número de niveles, selección de puestos tipo, descripción para cada nivel, clasificación y valoración de cargos.
- Implementar la valoración de puestos y la política de administración salarial para la carrera administrativa.
- Definir y diseñar una estrategia para la implementación de la política salarial en la administración pública.

C. La Superintendencia de Servicio Civil

1. Antecedentes

La Superintendencia del Servicio Civil (SSC) se creó por mandato del Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027 de 27 de octubre de 1999), ejerciendo sus atribuciones con autonomía administrativa, técnica y operativa bajo tuición del Ministerio del Trabajo y Microempresa. Su misión institucional incorpora tres funciones principales: (i) supervisar la gestión de la Carrera Administrativa (CA) en las entidades públicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Estatuto del Funcionario Público; (ii) ejercer competencias de juez de apelación en el régimen laboral y disciplinario en las mismas entidades públicas; y, (iii) ejercer las atribuciones de órgano rector del régimen de ética funcionaria. Como órgano de supervisión de la CA, la Superintendencia está llamada a velar por la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en la función pública; por el logro de resultados en la gestión pública, y que la dignidad y derechos de los servidores públicos sean respetados. El sistema y normas de ética funcionaria se encuentran bajo responsabilidad directa de la Superintendencia, para lo que deberá redactar y aprobar un Código de Ética modelo y supervisar la redacción y vigencia de los códigos específicos de cada entidad pública, reservándose las atribuciones de compatibilización de los textos y autorización de su aplicación.

2. Atribuciones

Las atribuciones de la Superintendencia del Servicio Civil, según dispone la Ley 2027, son las siguientes:

- Conocer y resolver los recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios de carrera o por funcionarios públicos de carrera, relativos a controversias sobre ingresos, promoción o retiro de la función pública.
- Supervisar y vigilar la implantación gradual de la Carrera Administrativa.
- Vigilar el proceso de transición para la aplicación plena del Estatuto del Funcionario Público.
- Mantener el registro de la información relativa al ingreso, evaluación, permanencia, movilidad y retiro de los funcionarios de carrera.

- Promover, en las entidades sujetas a su competencia, la adopción de Códigos de Ética.
- Certificar y autorizar a las entidades privadas especializadas que puedan prestar servicios de selección de personal a entidades del sector público.
- Supervisar la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación de desempeño que realicen las entidades públicas.
- Informar al interior de la administración pública y a la sociedad en general sobre los procedimientos y políticas de personal.

En las ocho atribuciones anteriores se encuentran claramente identificados los tres componentes de la misión institucional de la Superintendencia: supervisar la gestión de la CA; ejercer competencias de juez de apelación en el régimen laboral y disciplinario de la administración pública y ejercer la rectoría del régimen de ética funcionaria. La supervisión de la "implantación gradual de la CA", en la práctica, determinó que la SSC tenga a su cargo la validación de los procesos de reclutamiento de personal, autorizando así la incorporación de los servidores públicos a la carrera. La amplitud de estas funciones y las exigencias que ellas implican quedan en evidencia al conocerse que, a diciembre de 2002, la Superintendencia recibió un total de 3.578 carpetas individuales para su revisión y validación, de las cuales sólo pudo procesar 1.242 (1.125 incorporados y 117 no validados), equivalentes al 34.7% de las solicitudes. Al mismo tiempo, también a diciembre de la gestión pasada, la SSC tuvo que atender más de los "recursos jerárquicos" en el régimen laboral y disciplinario. Según el POA 2003, en la presente gestión deberá estar concluido el Código de Ética modelo, con el que se dará inicio a la vigencia del régimen de ética funcionaria en la administración pública boliviana.

3. Fortalecimiento institucional

En las condiciones en las que se encuentra actualmente la SSC, difícilmente podrá cumplir con las variadas actividades que implican los tres grandes ámbitos de su misión institucional. Fueron esas condiciones precisamente las que determinaron que sólo el 34% de las carpetas individuales hubiera merecido atención y la incorporación de los servidores públicos haya sido autorizada o rechazada, mientras que otros 2.336 ciudadanos no pueden ser atendidos, atentándose en contra de sus derechos. Está claro, por tanto, que la SCC requiere de fortalecimiento institucional para mejorar el desempeño de sus atribuciones: (i) en el ámbito de la supervisión de la gestión de la CA, requiere apoyo para la contratación de consultores cuya función sea el proceso de validación de esos 2.336 expedientes y para diseñar y realizar otras actividades propias de la supervisión; (ii) en materia de ética funcionaria, requiere apoyo para completar la elaboración del Código de Ética modelo y para difundir, asesorar a las entidades públicas y promover la implementación de la normativa ética; y, (iii) necesita apoyo asimismo para realizar la compatibilización jurídica y reglamentación, en el marco del sistema legal boliviano, del régimen laboral y disciplinario previsto en el EFP para la administración pública nacional. En este mismo orden de cosas, al parecer, la Superintendencia precisa de fortalecimiento institucional para dotarse de los dispositivos orgánicos suficientes como para atender la creciente demanda como juez encargado de conocer y resolver los recursos jerárquicos planteados por funcionarios de carrera y/o aspirantes a funcionarios de carrera.

D. Estrategia para la Inclusión de la Perspectiva de Género en la Fase de Profundización del PRI

1. Antecedentes

Programa de Modernización del Sector Público en el cual está inserto el Proyecto de Reforma Institucional (PRI), busca mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia de la administración pública boliviana con el objeto de fortalecer la capacidad de implementar programas de desarrollo económico y social para así combatir la pobreza. Se debe entender a los procesos de reforma institucional como aquellos dirigidos a forjar capacidades, disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social, en un momento en que se discute la misma razón de ser del Estado: en un contexto de demanda de un nuevo modelo de desarrollo que responda no sólo a intereses de estabilidad y crecimiento económico, sino que incluya dimensiones sociales y democráticas.

Esta Estrategia presenta una propuesta integral de la problemática de género en cada uno de los objetivos del PRI, analizando en una primera parte las bases conceptuales de las consideraciones de género en su relación con el proceso de reforma institucional propuesto para el Estado Boliviano. En una segunda parte se resumen criterios específicos del enfoque de género en la carrera administrativa y en la prestación de servicios.

2. Género en el Estado

La propuesta teórica y conceptual del análisis de género considera la situación y posición de hombres y mujeres por separado al interior de un determinado grupo social, en reemplazo de la visión comunitaria o de familia en la que todos los individuos son homogéneos o se benefician (o perjudican) por igual de una misma acción pública o privada. Con este análisis se busca reconocer las diferencias entre hombres y mujeres desde el diagnóstico y propuesta de las políticas públicas en todas sus dimensiones (política, económica y social), de manera que se incorporen acciones, asignen presupuestos y establezcan indicadores que busquen el beneficio explícito tanto de hombres como de mujeres, reduciendo las brechas e inevitablemente redefiniendo las relaciones de poder.

El producto de las relaciones inequitativas de género se expresa en las diferentes posibilidades de acceso a los diversos ámbitos que hacen al desarrollo humano. Así, los resultados obtenidos por hombres y mujeres son diferenciados donde, por mencionar sólo algunos, las mujeres tienen mayores tasas de analfabetismo (en el ámbito social), menores salarios y ocupaciones de menor prestigio (en el ámbito económico productivo) y menor participación y representación política. Con esta comprensión, se requiere plantear áreas de acción desde las políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo y reducir las disparidades o brechas entre hombres y mujeres, estableciendo en algunos casos estrategias diferenciadas o estrategias sensibles a las diferencias con indicadores desagregados y sensibles a las consideraciones de género para medir la eficiencia de las mismas. Ello no necesariamente implica desarrollar actividades específicas para mujeres, aunque por las brechas existentes muchas veces se ha visto por conveniente introducir medidas correctivas de esta naturaleza. Sin embargo, se introducirá la perspectiva de género si es que se redefine la manera en que se abordan los asuntos públicos y privados, de manera de asegurar el beneficio de ambas mitades de la población.

Es importante recalcar que las políticas públicas no son neutras. A pesar que se considere que el beneficio de las mismas está dirigido a todos los miembros de la sociedad, queda claro que no todos ni todas estarán en las mismas condiciones de recibirlo. Por ello, incorporar la perspectiva de género en las instituciones y organizaciones del Estado, permite guiar sus acciones para un efectivo impacto en materia de desarrollo con equidad, al incluir claramente en sus políticas las consideraciones e implicaciones de estas diferencias y de manera explícita abordarlas para resolverlas.

Si con el desarrollo institucional se busca mejorar las habilidades de las organizaciones para hacer uso efectivo de recursos humanos y financieros en la capacidad de respuesta a las necesidades, demandas y

expectativas de la sociedad, se requiere entender que éstas no son homogéneas, y que requieren instituciones del Estado con capacidad de atenderlas en función a sus diferencias para generar igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Ello se logra no únicamente con la incorporación de mujeres en puestos técnicos a través de la carrera administrativa y con el mejoramiento del sistema político para incorporarlas en puestos de decisión política, sino estableciendo la equidad como un principio, un valor socialmente aceptado y compartido en las instituciones del Estado y consiguientemente generando capacidad técnica para abordarlo, así como promoviendo una cultura de respeto a la diversidad en cada una de las organizaciones del Estado. Ello implica:

- incluir consideraciones y propósitos de género en la visión de desarrollo del país.
- Organizar las instituciones de manera que puedan enfrentar este nuevo desafío: incorporar el tema en sus mandatos y misiones institucionales y estructurarla de manera que se visibilice la responsabilidad en relación a género
- Propiciar una carrera administrativa y de servicio que incorpore género como principio: de equidad en los procesos de personal, de cultura organizacional con respeto a la diversidad y de servicio a los y las clientes.
- Desarrollar las capacidades técnicas necesarias para cada área de acción.

3. Propuesta

En la promoción del desarrollo del Estado para consolidar un sistema democrático inclusivo que promueva la gobernabilidad a través del impulso de consensos y empoderamiento del sistema político y de la sociedad civil, el tema de género requiere ser abordado desde la propuesta de reforma institucional. Por lo extenso de esta temática, se requiere tratarla como una reforma horizontal, que afecta de manera general a todos los procesos que atraviese la reforma. También se debe analizarla como parte de las reformas verticales para definir con exactitud cuáles son los alcances y responsabilidades de cada una de las entidades participantes de este proceso. Con la implementación de acciones en ambos niveles, recién podrá incidirse en un cambio visible en indicadores y metas de impacto en la temática de género en Bolivia.

3.1. Reforma Horizontal

El programa destinado a fortalecer la Superintendencia de Servicio Civil y el Servicio Nacional de Administración de Personal, así como cualquier otra propuesta que sea considerada transversal a la gestión pública, requerirá incorporar criterios de género para promover las acciones a nivel de cada una de las instituciones en materia de responsabilidades y acciones (tanto horizontales como verticales). Los temas prioritarios identificados en la presente Estrategia incluyen:

Equidad en la carrera administrativa. Para asegurar acceso, permanencia y promoción con equidad en la carrera administrativa se precisa; (i) revisión de la norma básica y reglamentos, y presentación de propuestas de cambios parciales y de nuevas normativas; (ii) introducción de criterios de género en los Reglamentos y Código de Ética del SNAP y la SCC; (iii) capacitación en administración de personal con enfoque de género al SNAP y SCC; y, (v) capacitación conjunta con el SNAP y la SCC a las demás instituciones en temas de género.

Género y reforma institucional. Conlleva construir marcos conceptuales relativos a género y reforma institucional para cada uno de los sectores a ser incorporados en la fase de profundización del PRI, mostrando su interrelación entre sectores y en relación al objetivo superior de desarrollo del país con

equidad. Para ello se requiere: (i) acompañar las definiciones políticas sobre conceptos de desarrollo institucional en el Estado con la temática de género; (ii) integrar conceptos de género en el desarrollo conceptual de Estado de Derecho, seguridad jurídica, gobernabilidad, democracia inclusiva, entre otros; (iii) investigar las realidades culturales diversas en materia de género que promueven las prácticas discrecionales; y, (iv) proponer medidas correctivas desde la reforma del Estado.

Género y planificación. Requiere promover la integración de conceptos de género en el sistema de planificación nacional, regional y local para lo que se propone: (i) establecer metas de género en relación al desarrollo nacional en los procesos de definición del PGDES, EBRP u otro instrumento de desarrollo nacional en los que se incorpore la propuesta de reforma del Estado; y, (ii) promover la integración de consideraciones de género en las normas del SISPLAN, de inversión pública, en el Sistema de Programación de Operaciones, en el Sistema de Organización Administrativa, y en el Sistema de Administración de Personal. Sólo en la medida en que se incorpore la visión de género en la concepción de Estado, la cual también requiere estar claramente consensuada, se podrá verificar avances en materia de equidad y desarrollo. Mientras tanto, las acciones aisladas que puedan ser realizadas desde un plano técnico, por su importancia irán sentando las bases políticas para el cambio.

3.2. Reformas Verticales

En las entidades se ha identificado algunas debilidades respecto a definición de objetivos, esquemas organizacionales, procesos y procedimientos. Las acciones del PRI han estado focalizadas en resolver estas debilidades. Aunque los avances se han realizado sin criterios de género. El nuevo escenario en el que se profundizará el proceso de reforma iniciado en las entidades piloto, parece ser la oportunidad para repensar varias de las acciones emprendidas con el propósito de poder incluir ternas de género" para lo cual se requiere:

- Definir responsabilidades institucionales en materia de género a través de mandatos claros y coherentes.
- Adaptar su estructura organizacional para asignar responsabilidades en materia de género.
- Integrar la orientación al cliente con la perspectiva de género en sus acciones.
- Establecer instrumentos para la medición de desempeño, basados en criterios estandarizados.
- Implementar un sistema de administración de personal sensible a las diferencias entre hombres y mujeres.
- Promover la capacitación del personal en ternas de género en función a sus responsabilidades.

La coordinación de estos temas requiere ser integrada a las responsabilidades desde una perspectiva de reforma horizontal, aunque con metas y acciones específicas definidas en cada una de las reformas verticales. Estas responsabilidades deben estar claramente identificadas al interior del PRI y ser asignadas a una sola persona responsable que dirija el proceso en directa coordinación con el nivel ejecutivo del PRI. Se entiende que esta responsabilidad será asignada de manera exclusiva y no adicional a las actuales asignadas en el equipo del PRI.

4. Recomendaciones

- Incorporar género en cualquier acción estatal requiere de mucha persuasión y negociación política. Sobre todo porque además de existir resistencia a los cambios de parte de los integrantes de las instituciones, el beneficio de hacerlo no es visible en el corto plazo. Por ello, el compromiso político para llevar adelante estas acciones debe ser del más alto nivel como declaración de Política de Estado. Sólo en la medida que se establezca la temática de género como prioridad explícita tanto del Gobierno como de la cooperación internacional, con la correspondiente asignación de responsabilidades y presupuesto, se logrará promover el tema en las entidades incorporadas al proceso de reforma institucional. Sin embargo, no serán suficientes las acciones del 1 RI si no existe el compromiso previo en cada una de las entidades, por lo que se requiere incluir temas específicos de género en los ARIs u otro instrumento de negociación del proceso de reforma.
- Se requiere establecer como contraparte oficial al Viceministerio de la Mujer para liderizar el proceso y coordinar acciones en relación a las políticas nacionales, *de* manera que se logre integrar en los sectores una visión de género concertada.
- La perspectiva de género implica analizar que los efectos que tendrán las actividades a ser realizadas no son sólo económicos, sino también sociales. Es importante atender además de las necesidades básicas o prácticas que ayudan a desarrollar actividades, aquellas estratégicas a través de acciones que visibilicen a las mujeres como actoras en el proceso de desarrollo. Asimismo, se deben promover nuevas culturas organizacionales, respeto a la diversidad, transparencia de procesos, eliminación de estereotipos e igualdad de oportunidades a pesar de existir condiciones diferentes. Por último, impulsar una cultura de respeto a la diversidad y equidad de género para compartir y redefinir roles sociales y familiares.

E. incorporación de la Identidad indígena en la Reforma Institucional del Estado

I. introducción

La reforma institucional iniciada en el pass apunta a edificar un sector público moderno, eficiente y transparente, orientado a la gestión por resultados, con funcionarios meritocráticos que mejoren sustancialmente la calidad de prestación de servicios públicos. Como parte de la realidad nacional, es imprescindible que la reforma de la administración pública considere en avanzar hacia una mayor ampliación y democratización social de las instituciones, en lo que se refiere a una participación real no sólo en la gestión gubernamental sino también en el conjunto del entramado institucional estatal.

La síntesis que se presenta a continuación constituye un resumen del estudio sobre las condiciones organizativas que pudieran posibilitar el desmontamiento de las exclusiones étnicas y culturales en los ámbitos de la gestión estatal y provisión de servicios en determinadas áreas de la administración pública¹¹. La tesis central del análisis parte de que las reformas organizativas que pudieran aplicarse de manera aislada en algunas áreas de la administración pública serán ante todo testimoniales y carecerán de impacto real en el desmontamiento de los mecanismos de exclusión étnica si es que no se asume una reforma global de todas las áreas del régimen normativo e institucional del Estado, en particular en los que está concentrada el núcleo de la administración gubernamental (parlamento, ministerios, gobiernos regionales). Para afrontar esta problemática el texto se divide en tres partes: (i) un balance general de los mecanismos de exclusión indígena del Estado; (ii) propuestas de solución estructurales que suprimirían procesalmente estos regímenes de exclusión colonial de las culturas indígenas en la totalidad del armazón estatal y; (iii) una propuesta específica y sintética de reformas transitorias que pudieran ser aplicadas en ciertas áreas de la administración gubernamental.

2. La República excluyente y la construcción nacional incompleta

Bolivia se inició como República heredando la estructura social colonial, La distribución de tierras, la estratificación social, el régimen de tributos e, incluso parte de la administración pública y el personal encargado de ejecutarla no sufrió variaciones sustanciales dejando en pie el conjunto de enclavamientos, poderes, instituciones y personal jerárquico formado durante las distintas etapas del régimen colonial. Y con ello, quizá lo más duradero, el sistema de creencias, prejuicios y valores dominantes que habían ordenado los comportamientos colectivos con anterioridad al proceso independentista: la racialización de las diferencias sociales a través de la invención estatal del "indio" no sólo como categoría tributaria, sino, ante todo como el "otro negativo" ordenador de los esquemas simbólicos con los que las personas daban sentido al mundo. incluidos los propios indios.

De este modo, la República boliviana se fundó dejando en pie estas estructuras coloniales que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de piel, del apellido, el idioma y el linaje. El Libertador Simón Bolívar, claramente separó la "bolivianidad" asignada a todos los que habían nacido bajo la jurisdicción territorial de la nueva República, de los "ciudadanos" que debían saber leer y escribir el idioma dominante (castellano) y carecer de vínculos de servidumbre, con lo que de inicio los indios carecían de ciudadanía. Previamente, y en un retroceso frente a la propia colonia que había reconocido la vigencia local de los sistemas de autoridad indígena, Bolívar, en un intento de instaurar una constitución liberal, declara extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndolo por funcionarios locales designadas por el Estado.

Las distintas formas estatales que se produjeron hasta 1952 no modificaron sustancialmente este apartheid político. El Estado caudillista (1825-1880) y el régimen de la llamada democracia "cencitaria" (1880-1952), tanto en su momento conservador como liberal, modificaron muchas veces la constitución política del Estado¹⁰. Sin embargo, la exclusión política-cultural se mantuvo en la normatividad del Estado como en la práctica cotidiana de las personas. De hecho, se puede decir que en todo este periodo la exclusión étnica se convirtió en el eje articulador de la cohesión estatal.

Los procesos de democratización y homogenización cultural iniciados a raíz de la revolución de 1952, en parte transformaron el régimen de exclusión étnica y cultural del Estado oligárquico. El voto universal amplió el derecho de ciudadanía política a millones de indígenas anteriormente marginados de cualquier consulta en la toma de decisiones estatales. Igualmente, la educación fiscal y gratuita que comenzó a expandirse por las áreas rurales permitió que indígenas que constituían la abrumadora mayoría de los "analfabetos" marginados de un conjunto de saberes estatales ahora pudieran estar más cerca de ellos y se abrieran ciertas posibilidades de ascenso social vía la acumulación de capitales culturales escolares. Todas estas medidas, junto con la creación de un mercado interno, la individualización de la propiedad agraria y la estatización de los principales centros productores de excedente económico, se inscribían claramente en un programa de "nation-building" cuyo protagonista era el Estado. De esta manera, entre 1952 y 1976, entre el 60 al 65% de la población boliviana que tenía como lengua materna un idioma indígena sólo pudo ejercer sus derechos de ciudadanía por medio de un idioma extranjero ya que la educación oficial, el sistema universitario, el vínculo con la administración pública, los servicios, etc., sólo podían realizarse por medio del castellano y no así empleando el idioma quechua o aymara.

En Bolivia, es por demás evidente que pese a los profundos procesos de mestizaje cultural, aún no se ha podido construir la realidad de una comunidad nacional. En el país, existen por lo menos 30 idiomas y/o dialectos regionales, existen 2 idiomas que son la lengua materna del 37% de la población (el aymara y el qheswua), en tanto que cerca del 54% se identifica con algún pueblo originario. Y, en la medida en que cada idioma es toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es, también, una diversidad cultural y simbólica. Si a ello sumamos que existen identidades culturales y nacionales más antiguas que la República, y que incluso hoy reclaman la soberanía política sobre territorios usurpados (el caso de la identidad aymara), es por demás claro que Bolivia es en rigor una coexistencia de varias nacionalidades y culturas regionales sobrepuestas o moderadamente articuladas. Sin embargo y pese a ello, el Estado es monolingüe y

monocultural en términos de la identidad cultural boliviana castellano hablante. Esto supone que sólo a través del idioma español la gente obtiene prerrogativas y posibilidades de ascenso' en las diferentes estructuras de poder tanto económico, político, judicial, militar como cultural del país. Pese a una presencia mayoritaria de procedencias culturales indígenas rural-urbanas, la "blanquitud" somática y cultural es un bien perseguido por todos los estratos sociales en la medida en que ella simboliza el ascenso social y se constituye en un plus simbólico que contribuye a ubicarse en una mejor posición en los procesos de enclasmiento y desclasamiento social.

En el país hay por lo menos medio centenar de comunidades histórico culturales con distintas características y posición jerárquica. La mayoría de estas comunidades culturales se hallan en el la zona oriental del país y demográficamente abarcan desde unas decenas de familias hasta cerca de 100.000 personas. En la zona occidental del país, se hallan concentradas las dos más grandes comunidades histórico-culturales indígenas, los qheswua y aymara hablantes que suman más de cinco millones de personas. Los aymaras suman un poco más de dos millones y medio de personas, y tienen todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada. A diferencia del resto de las identidades indígenas, la aymara ha creado desde décadas atrás ates culturales capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma, un sistema de movilización sindical de masas en torno a estas creencias políticas y, recientemente, un liderazgo con capacidad de dar cuerpo visible a la etnicidad. Por último tenemos la identidad cultural boliviana dominante, resultante de los 178 años de vida republicana, y que si bien inicialmente ha surgido como artificio político desde el Estado, hoy tiene un conjunto de hitos históricos culturales y populares que la hacen consistente y predominantemente urbana.

3. Un Estado multinacional y multicivilizatorio

Cómo modificar este desencuentro entre vida estatal y composición socioeconómica del país?. La opción propuesta es que dejemos de simular modernidad política y homogeneidad cultural en una sociedad predominantemente pre-moderna, multicivilizatoria y pluricultural. Esto significa romper la esquizofrenia de unas élites que durante siglos han soñado con ser modernos y blancos, copiando instituciones y leyes modernas para aplicarlas en una sociedad en la que los indígenas son mayoría y la modernidad mercantil y organizativa es inexistente para más de la mitad de la población y lo seguirá siendo en las siguientes décadas. Y ello puede lograrse diseñando una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo el armazón institucional, en la distribución de poderes y en la normatividad, la diversidad étnico-cultural mediante un modelo de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales por comunidad lingüística y cultural.

Sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo ya que el autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar, sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, Me) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística. Para ello, una opción es la autodeterminación nacional de los pueblos indígenas, en tanto que otra es la conformación de un Estado multicultural con regímenes de autonomía. Esto último, en los casos de comunidades lingüísticas y culturales de dimensión y cualidad nacional, como la aymara que posee un territorio más o menos compacto, de los qheswua hablantes, que ocupan territorios fragmentados y que pudieran conformar confederaciones de identidades étnicas menores (las identidades étnicas que habitan en el norte de Potosí, por ejemplo), o algunas identidades étnicas del oriente más o menos extendidas y numerosas, debería al menos tener las siguientes características:

- El derecho de las nacionalidades y comunidades culturales indígenas a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano.

- Reconocimiento constitucional de la autonomía regional por comunidad lingüística, a fin de garantizar por encima de la coyuntura este reconocimiento de la igualdad de las culturas en el Estado.
- Un ejecutivo y una cámara legislativa nacional aymara de entre cuyos miembros es elegido el ejecutivo del régimen autónomo.
- Financiamiento estable y previsible para el funcionamiento del régimen autónomo.
- integración de las minorías no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica ayniara. como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional.

Este conjunto de reglas mínimas permitiría una inmediata revaloración de las culturas indígenas, una ampliación democrática de la participación social en las estructuras de poder estatal y, lo más sustancial, una igualdad política de las culturas mediante una justa etnización positiva de determinadas estructuras estatales. De este modo, el idioma y la cultura aymara encontrarán un sistema de instituciones públicas que le garantizarían su desarrollo, que sancionarían positivamente su utilización pública y privada, además de formarse un esquema regional-nacional de legitimación económico-administrativa para su conocimiento e utilización.

Pero para que estas formas de autogobierno indígenas a nivel local o regional o nacional no generen procesos centrifugas que habiliten tendencias separatistas del estado boliviano y, además, para completar la desmonopolización étnica de la estructura macro o general del estado boliviano a fin de consolidar el reconocimiento a escala superior de las comunidades culturales y regiones lingüísticas indígenas, se requiere simultáneamente a estos procesos de construcción autonómicos, una redistribución de competencias entre el estado y el gobierno autonómico y una presencia real y proporcional de las comunidades culturales indígenas en la composición del sistema de instituciones y poderes que regulan la comunidad política superior del estado boliviano. Esto se podría cumplir mediante:

- Reforma del estado boliviano a fin de establecer democráticamente su unidad preservando la - diversidad político cultural mediante la integración constitucional de comunidades políticas-indígenas regionales en una nueva comunidad política superior en la que el poder se halla compartido y dividido entre un gobierno general con responsabilidades nacionales y unos gobiernos constituyentes que disponen de responsabilidades regionales o sub-nacionales.
- Representación y participación de la comunidad autonómica en los entes de gobierno general del estado, tanto en la cámara alta, cámara baja como en los ministerios.
- En el caso de la cámara baja, compuesta por representantes de toda la nación y con competencias sobre el gobierno del estado, presencia numérica de diputados aymaras en función del porcentaje que representan los aymaras respecto al total de los habitantes de Bolivia, aproximadamente el 25-30%, lo que implicaría el control del total del 25-30% de las diputaciones del parlamento general. En el caso de otras comunidades autonómicas indígenas, como las del oriente, es posible establecer el criterio de sobrerrepresentación a fin de potenciar la presencia de comunidades culturales pequeñas.
- En el caso de la cámara alta, que representa a los departamentos, igual presencia proporcional de los gobiernos autonómicos con criterios de igualdad y simetría institucional. En ambos casos, tanto de la cámara baja como de la cámara alta, es posible establecer criterios de "doble mandato", de tal manera que algunos de los parlamentarios elegidos para el parlamento autonómico, estén también presentes de manera directa en el parlamento estatal.

- En el caso del ejecutivo del estado, presencia proporcional de las principales comunidades lingüísticas (castellano, aymara, qheswua) en la 'composición del gabinete a fin de llevar hasta la propia cabeza del ejecutivo la diversidad lingüística del país y el equilibrio de prerrogativas de las comunidades lingüísticas mas importantes.

De lo que se trata en el fondo es de conformar culturalmente un tipo de gobierno consociacional (consociación con consenso), o de tipo federativo plurinacional devolutivo, capaz de articular una representación equilibrada de todas las culturas y comunidades lingüísticas en el diseño institucional tanto en el núcleo del Estado como en los espacios de gobierno local y regional. De esta manera el espacio de reconocimiento, de valoración y legitimidad social de los idiomas indígenas mas importantes ampliaran su radio oficial de reconocimiento y, por tanto, su aptitud para ser utilizados como idiomas legítimos estatalmente, esto es, como capital lingüístico apto para alcanzar puestos en la administración pública, en gestión de gobierno centra, en la dirección económica del país, etc.

4. Reforma de la administración pública

Dado que la superación de la exclusión de las comunidades culturales indígenas y su sistema de autoridad pasan inevitable ente por una reforma del Estado que multiculturalice la totalidad de las instituciones publicas y que componga múltiples lógicas organizativas de la acción política en los distintos niveles de gobierno, es claro que la preparación de los cuadros administrativos para adecuarse a esas funciones complejas, tienen que interiorizar formas igualmente complejas de formación, de procedencia étnica y de habilidades organizativas. Al respecto es posible anotar al menos la necesidad de los siguientes cambios generales en la administración pública que avancen a la puesta en vigencia de un estado multicultural y multicivilizatorio.

Procesos de reclutamiento de funcionarios públicos en similar proporción a la que ocupa el numero de cargos públicos que cada comunidad lingüística utiliza respecto a la totalidad de los cargos administrativos del Estado, tanto en el nivel micro, regional como macro.

Selección y jerarquización del personal por competencia meritocrática al interior de cada uno de los segmentos administrativos escogidos por pertenencia a una comunidad lingüística.

Diseño de escalones de ascenso meritocrático en función no solo de saberes letrados y racionalización burocrática, sino también por el conocimiento de la lógica organizativa de las culturas indígenas y los repertorios textuales de las civilizaciones no mercantil-industriales. En la medida en que la racionalidad burocrática es producto de la interiorización social de la moderna lógica del mercado y la fábrica en la reglamentación de los saberes administrativos legítimos del Estado, la aceptación de una pluralidad de reconocimiento de meritos administrativos, introduce la pluralidad de los sistema de autoridad y de conocimientos de gestión pública en el funcionamiento estatal. Esto significa la alternancia o coexistencia de varios tipos de capital meritocrático en la carrera administrativa y la gestión gubernamental.

Formación en las carreras administrativas de gobierno en los tres idiomas mayoritarios del país. Con todo ello, de lo que se trata es que las carreras de formación de funcionarios públicos se democratizen a través del reconocimiento de los idiomas indígenas como medios legítimos para acceder y ascender a funciones públicas. y del reconocimiento de una pluralidad de técnicas y conocimientos administrativos como rutas validas para el acceso al merito.

Ahora bien, dado que el proceso de extinción de la discriminación étnica pasa por una reforma gradual pero estructural del Estado, existen varias vías para iniciar este proceso. Una reforma "desde abajo" que a niveles intermedios vaya instaurando formas de autogobierno indígena en territorios especiales que luego sirvan de experiencia a otras regiones. Esto supone una iniciativa local y una tolerancia y apoyo del estado desde los niveles máximos de dirección. Otra modo de reforma es "desde arriba", de tal manera que desde los

niveles superiores del estado se adopte la decisión de modificar partes principales de la arquitectura organizativa del sistema de autogobierno, para que luego, esto vaya cayendo en cascada en los niveles intermedios (autonómicos) y micros (autogobiernos indígenas locales). Ello requeriría inmediatas reformas constitucionales que, por ejemplo, multiculturalicen a corto plazo la composición del congreso y del funcionamiento de algunas reparticiones públicas de la administración pública. Y este parece ser el caso del PRI.

Si como lo hemos visto anteriormente, la clave para erosionar los procesos de exclusión étnica en sociedades multiculturales radica en la igualación de los idiomas y de las prácticas culturales en los

ámbitos de gestión pública a fin de legitimar estatalmente en el uso y el ascenso social a todas las culturales se requiere que el Estado consagre, desde los niveles más altos y más amplios posibles de los sistemas de autogobierno a las culturas mayoritarias (en esta caso identificadas por las comunidades lingüísticas), como por ejemplo, la ocupación normada y regularizada de ministerios a cargo de indígenas y una lenta mayoritariamente indígena y/ o la distribución proporcional del parlamento por adscripción lingüística. Esto permitirá la emisión de una señal estatal de que los idiomas indígenas son reconocidos como capitales lingüísticos para la ocupación de cargos públicos, la ciudadanía real y el ascenso social.

5. Incorporación de la identidad indígena en las entidades piloto del PRI

Sin embargo, a la espera de esto, es posible emprender pequeñas experiencias testimoniales de este reconocimiento en ámbitos específicos de la administración pública. Decimos testimoniales porque por suturno y marginalidad en el resto del aparato público, no afectan sustancialmente la monoetnización del estado y, con ello, la racialización general de la administración pública. Con todo, estos testimonios, aplicados, por ejemplo en la Aduna, el Servicio Nacional de Caminos y/o el Instituto Nacional de reforma Agraria pudieran al menos instituir:

- (i) El reclutamiento de funcionarios, administrativos y técnicos, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, provenientes de las principales identidades culturales existentes en el país, en proporción al porcentaje que cada comunidad étnica representa en la totalidad de la república, el departamento y la región. A fin de preservar la jerarquía de las comunidades lingüísticas, esta proporcionalidad debe respetarse en cada uno de los niveles jerárquicos de la repartición pública, exceptuando el ejecutivo o presidente de la repartición.
- i) En el caso de las regiones y localidades donde las identidades culturales indígenas son mayoritarias respecto a la cultura mestiza castellano hablante, la mayoría proporcional del personal deberá pertenecer a esta comunidad cultural mayoritaria, incluido el jefe o director de la repartición pública.

Estructura interna de ascensos y descenso que respete esta proporcionalidad cultural y en función de saberes técnico plurales o multivilizatorios.

Exigencia de bilingüismo (castellano-aymara/ castellano-qheswa / castellano-guaraní) de *todos* los funcionarios en los departamentos o regiones donde los idiomas indígenas sean importantes o mayoritarios.

(v) En cada una de las reparticiones gubernamentales escogidas, la atención al público debe disponer de un número de funcionarios distribuidos proporcionalmente por conocimiento idiomático en función de las proporciones idiomáticas que existe en la población de la región, localidad o departamento donde esta ubicada la repartición pública.

(vi) Todos los funcionarios vinculados con la atención al público deberán estar preparados en el manejo de varias técnicas de gestión de los saberes públicos: la racionalidad administrativa moderna basada en el

lenguaje escrito y el procedimiento burocrático, la oralidad de los vínculos comunicativos, etc.; de tal manera que la oferta de servicios respete la pluralidad de prácticas organizativas de producción de lo público, en correspondencia con la pluralidad civilizatoria de la sociedad.

(vii) Adecuación del reclutamiento y carrera administrativa, bajo la norma de un régimen especial, para satisfacer esta doble exigencia: pluralidad lingüística y pluralidad de técnicas organizativas en el relacionamiento público.

En síntesis, lo que hemos buscado aquí esclarecer es la dimensión estructural de la exclusión indígena y, a partir de ello, señalar algunas rutas del reconocimiento político-cultural y organizativo de los pueblos indígenas que podrían dar forma a una sustancial igualdad política de culturas y formas de autoridad diferenciadas. En el fondo, creemos que la incorporación de las identidades indígenas en el aparato estatal no se resuelve mediante la eventual, esporádica y testimonial incorporación de representantes indígenas en la administración del estado ni mucho menos mediante la sola contratación de relacionadores públicos capaces de hablar idiomas indígenas. Esto que ampliaría las posibilidades de comunicación entre sociedad y estado, no afectaría la base estructural de la predominancia objetiva de una comunidad lingüística (castellano hablante) sobre las otras, de una forma política (liberales) sobre las otras que, al fin y al cabo, es el núcleo irradiador de los variados procesos de exclusión, devaluación y dominación de las culturas indígenas.

La reparación de fondo de esta injusticia histórica de discriminación cultural es precisamente la principal tarea contemporánea pendiente del Estado boliviano. La multiculturalidad y multicivilizatoriedad de estado, desde sus niveles máximos y mínimos es, creemos, un camino realista, de inmediato inicio y pacífico para llevar adelante esa obra de desmontamiento de la herencia colonial de discriminación étnico-cultural de los pueblos indígenas.

F. Simplificación de Trámites

1. Antecedentes

Bolivia comenzó el siglo XXI enfrentando una crisis económica y social muy fuerte. Tal como sucedió en el pasado, perturbaciones de origen externo, la falta de liquidez en la economía y la baja capacidad de los gobiernos para atender las demandas sociales, han destruido las proyecciones optimistas y los planes de muchos gobiernos.

Para la mayoría de los bolivianos este estado resulta bastante desalentador. Mientras que los esfuerzos de los gobiernos se concentran en enfrentar las variables macroeconómicas, los bolivianos perciben que esos esfuerzos no bastan para resolver los problemas más críticos del país, como las escasas oportunidades laborales, la pobreza, la corrupción, la falta de justicia, la delincuencia y la injerencia de intereses particulares en las políticas de sus gobernantes. Estos elementos son problemas que en mayor o menor medida se constituyen en una barrera muy grande para el desarrollo económico y social del país.

Las reformas hasta el momento han sido realizadas en diferentes ámbitos, entre los que se encuentran las transformaciones económicas, políticas e institucionales. En el ámbito económico, se ha buscado como prioridad la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un crecimiento sostenido. En el área política, se ha podido establecer la democracia y paulatinamente una mayor inclusión, aunque claramente insuficiente, en términos de la diversidad étnica y cultural del país, a este objetivo ayudó de gran manera el proceso de descentralización experimentado por el país.

Las reformas en el contexto institucional, tuvieron la finalidad de compensar los costos sociales que se produjeron en el período de estabilización. Avances en la salud y la educación junto a la creación de

instituciones en favor de los grupos vulnerables, como la Defensoría del Pueblo, son ejemplos claros de esto. Pero también, los últimos gobiernos han tratado de construir instituciones modernas que fortalezcan el estado de derecho, con pruebas claras como el Programa de Reforma Institucional (PRI), aun cuando dichas transformaciones no han sido fáciles.

Sin embargo, es necesario profundizar y consolidar estos procesos al mismo tiempo de analizar el concepto global de "buenas instituciones", con la introducción de buenas prácticas microinstitucionales, que permitan a las entidades mostrarse a la sociedad, en su conjunto, como agencias eficaces, eficientes y transparentes.

Uno de los mayores defectos que han aquejado a la mayoría de las instituciones públicas en el país, ha sido la excesiva burocracia existente en sus organizaciones y dependencias, identificadas como productoras de complejos requisitos y exigencias destinadas a entorpecer y retardar la obtención de servicios por parte de la población, principalmente de aquellos grupos vulnerables de la sociedad. La existencia de trámites engorrosos en el país obstaculizan claramente a la mayoría de los bolivianos el ejercicio de sus derechos ciudadanos civiles, académicos, propietarios, etc, que son finalmente, la base la ciudadanía económica.

Si reconocemos que las personas, no son simplemente entes pasivos que buscan como sobrevivir y que sufren un sentimiento de rezago y conformismo, podemos visualizar claramente que son estos obstáculos microeconómicos los que reducen las capacidades de los ciudadanos para mejorar sus niveles de vida y operar fácilmente en la economía. " las casas de los pobres están construidas sobre lotes sin derechos de propiedad bien definidos, sus empresas no están constituidas formalmente y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlos.

La multiplicación del papeleo muchas veces injustificado, la necesidad de acudir a un abogado para presentar formalmente una solicitud, la peregrinación obligada de oficina en oficina o de escritorio en escritorio, hacer interminables "colas", esperar largos periodos de tiempo para obtener permisos o certificados y hasta la necesidad de recurrir a la entrega de "pagos irregulares" para acelerar los trámites, son manifestaciones claras de los excesos de burocracia en las instituciones del sector público, la cual desestimula a las personas a cumplir con la Ley y las normas. Y es que la mayoría de las instituciones del sector público han caído en la "trampa burocrática" que en vez de reducirse ha ido creciendo de manera incesante, lo que dio lugar, en la mayoría de los casos, al aumento desproporcionado de la informalidad en las actividades económicas.

2. La importancia de la simplificación de trámites para contar con "buenas instituciones" y garantizar el desarrollo económico y social

Qué son buenas instituciones?

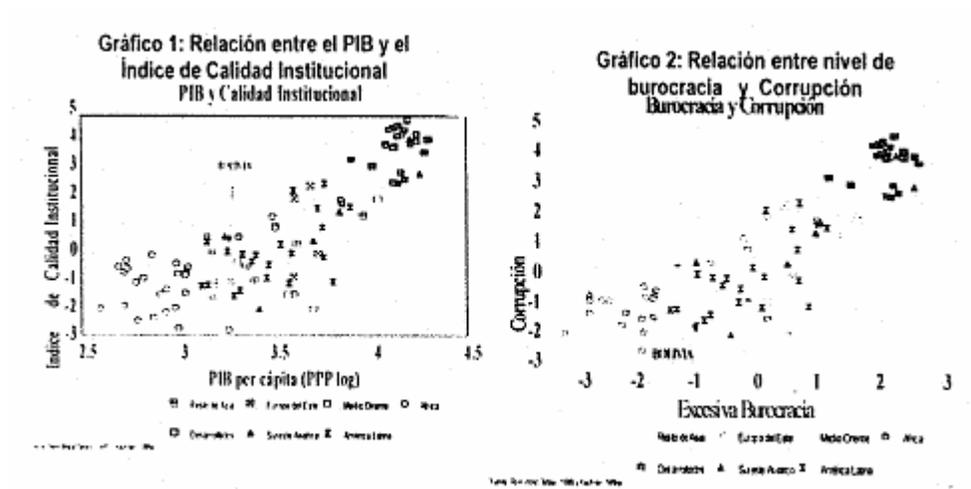
Para responder a esta pregunta se utilizan estudios anteriores que analizaron las diversas dimensiones que conforman una buena calidad del gobierno²², tomando medidas internacionalmente comparables de cada una de ellas. Siguiendo estos postulados, la calidad de las instituciones públicas es medida por:

- La capacidad del gobierno por hacer cumplir las leyes, contar con normas regulatorias adecuadas.
- La eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos
- El control de la corrupción
- La ausencia de regulaciones engorrosas, complicadas y distorcionantes

Por qué son importantes buenas instituciones?

Ya que las instituciones establecen reglas y prácticas (formales e informales) mediante las cuales se relacionan los individuos para lograr sus objetivos y derechos, desarrollo (económico y social) y calidad institucional, son en gran medida, sinónimos. Si bien la calidad de las instituciones no es fácilmente mensurable, la evidencia de la comparación internacional ofrece indicios suficientes para afirmar que el desarrollo económico y social está estrechamente asociado con un conjunto de indicadores que miden la calidad de las instituciones públicas.

Como se puede ver en el gráfico N° I, los países que presentan los más altos niveles de ingreso y los mejores resultados en educación y salud, se distinguen por contar con una elevada calidad de sus instituciones públicas.



Si bien el gráfico I muestra que Bolivia estaría medianamente calificada en el índice de calidad institucional esto se debe principalmente a buenas calificaciones en el establecimiento de marcos regulatorios avances en educación y salud. Sin embargo, si se analizan estos índices de manera más protitnda, la Malta de control de la corrupción en las instituciones del Estado, la baja eficacia del mismo en la provisión de servicios y las exageradas regulaciones, burocráticas y distorcionantes, en las oficinas públicas. son debilidades aun muy fuertes en Bolivia.

También. es importante evidenciar que existe una fuerte correlación entre los índices que miden la corrupción y los índices que miden el nivel de burocracia de un país, así como se puede apreciar en el gráfico 2. países que están caracterizados por un nivel excesivo de burocracia en sus instituciones públicas. se caracterizan también por mostrar elevados niveles de corrupción.

3. Los Esfuerzos de Reforma Institucional y simplificación de trámites en Bolivia

Con el objetivo de crear un marco institucional moderno en el sector público y mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública la Vicepresidencia de la Republica inicio la implementación del Proyecto de Reforma Institucional, obteniendo importantes resultados en cuanto a la implementación de cargos públicos meritocráticos y control financiero de recursos . Sin embargo, es claro que para lograr los objetivos señalados no basta con reestructurar organizaciones o implementar sistemas modernos ele administración y control de bienes y rentas, sino enfrentar la corrupción y la ineficiencia institucional, desde aspectos microinstitucionales tanto o más importantes que

los factores macro. Y es que las conductas discrecionales se originan día a día, de escritorio en escritorio, en cada proceso o trámite que realizan personas y empresarios con el Estado, que cubiertos por un manto de burocracia imponen barreras para el ejercicio de los derechos ciudadanos de la sociedad en su conjunto. Es en este sentido que la simplificación de trámites cobra su real importancia

La simplificación *de* trámites es un proceso relativamente nuevo en Bolivia, y comenzó con instituciones específicas como Aduanas e Impuestos a través del PRI I. A esto se sumaron los esfuerzos de la Unidad de Productividad y Competitividad (IIPC), que a través de un enfoque sistémico logró reformas importantes en instituciones claves como SENAREC hoy FUNI)EMPRESA, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Gobierno Municipal de La Paz, el Ministerio de Trabajo y Microempresa, SENAPI, Aduana Nacional de Bolivia y otros.

Pese a estos esfuerzos, Bolivia como muchos otros países en desarrollo, experimenta aun una urgente necesidad de implementar un programa de simplificación de trámites integral, que permita reducir la corrupción, incrementar la transparencia, reducir la actividad informal e incrementar el desarrollo económico y social del país

¿Qué instituciones son prioritarias para la simplificación?

El enfoque adoptado en este estudio es que la simplificación de trámites es "transversal" a diferentes ámbitos del desarrollo económico y social de un país. Lo que se busca entonces, es eliminar todos aquellos costos de oportunidad o de transacción adicionales, que pongan barreras al acceso de los derechos ciudadanos. Para elegir que instituciones son prioritarias para iniciar este proceso, se tomó en cuenta los siguientes indicadores:

- Haber participado en el Programa de Reforma Institucional o tener alguna base política para iniciar un proceso de simplificación de trámites
- Beneficiarios (Nivel de burocracia, N° de trámites por día)
- Percepción Ciudadana sobre las instituciones
- Percepción empresarial sobre las instituciones

Estos indicadores permitieron obtener una lista corta de 15 instituciones públicas ampliamente relacionadas con la obtención de derechos ciudadanos dirigidos a ciudadanos comunes y el desarrollo empresarial. Sin embargo, esta primera clasificación no mostraba una identificación clara acerca de que instituciones son más importantes para la simplificación de trámites en el país, buscando que las mismas aseguren un alto impacto social y económico.

¿Qué instituciones son sujetos potenciales para llevar adelante un proceso de simplificación de trámites?

4. La construcción del Índice institucional para la Simplificación de Trámites (IISIT)

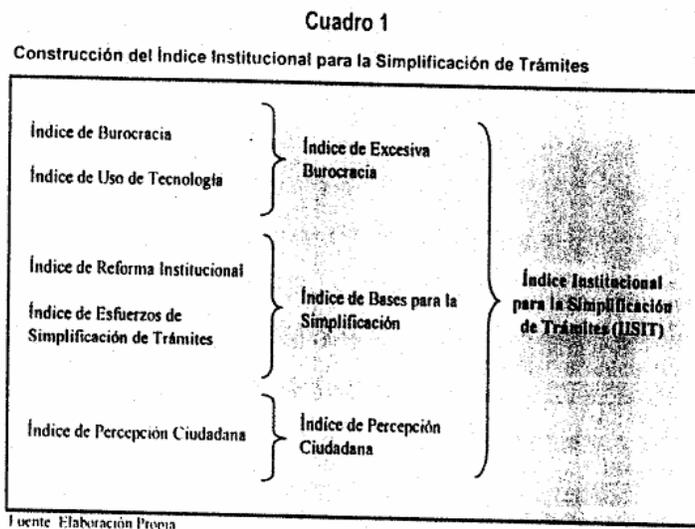
El IISIT es un índice diseñado para medir el nivel de excesiva burocracia en instituciones del sector público, algunos que enfrentaron ya procesos de Reforma Institucional con el PRI I, y otras que no lo hicieron, pero que, tienen un gran relacionamiento con la sociedad en su conjunto.

El IISIT, mide también los esfuerzos autónomos de simplificación de trámites en instituciones, la voluntad política para llevar adelante procesos de simplificación de trámites, el uso de tecnología para

reducir tiempos e incrementar la eficiencia en los procesos, el impacto social de los trámites y la percepción ciudadana sobre las instituciones y sus procedimientos. Asimismo mide la eficiencia del Gobierno en la provisión de servicios públicos y la facilitación a los ciudadanos para acceder a sus derechos. Este índice tiene el objetivo de colocar en orden de prioridades aquellas instituciones donde el Programa de Reforma Institucional, en su segunda fase, debería priorizar esfuerzos y recursos para llevar adelante un proceso de simplificación de trámites, tomando en cuenta criterios generales y buscando una combinación óptima de estos.

La construcción de este índice se ha basado en distintos estudios que comprueban la importancia de los factores mencionados en la lucha contra la excesiva burocracia, el desempeño económico y social de un país. De la misma manera se incluyeron factores identificados como importantes en los diferentes estudios para ser profundizados en la segunda fase del PRI.

Las variables utilizadas para la estimación de este índice, son 20. Variables de investigación (relevamiento), como el uso de sistemas tecnológicos para el manejo de trámites, la existencia de ventanilla única, atención al cliente, tiempos, requisitos y costos en los trámites, etc. y 4 variables cuantitativas como el número de trámites por año, cantidad de equipos interconectados, personal en ventanilla única, etc. El Cuadro I, resume la relación de causalidad entre los índices que conforman el IISIT.



Es importante mencionar que las variables tomadas en cuenta para la construcción de los diferentes índices, son "variables neutras", lo que permite tener factores de comparación eficientes, no importando las características propias de cada institución. El cuadro anterior contiene los índices construidos, en base a las variables descritas, agregadas metodológicamente y sus correspondientes conceptualizaciones,

Leyendo el cuadro de izquierda a derecha, con el objetivo de determinar el nivel de burocracia comparativo entre instituciones, se construyó el Índice de Burocracia, el cual califica más alto a aquellas entidades que cuentan actualmente con una gestión de trámites complejo e inaccesible para la mayoría de ciudadanos, aquellas que no tienen implementada una plataforma de atención al usuario, las que no poseen un buzón de quejas habilitado, etc.

Este índice otorga un mayor peso relativo a variables como el nivel de exigencias en los requisitos (uso de memoriales, fotocopias legalizadas, pago de tasas y otros cobros), tiempo de demora en los trámites, el

número de trámites por día en cada institución, etc, a través de las cuales se pretende medir la excesiva burocracia en instituciones públicas.

Por otra parte, se construyó el Índice de Burocracia Excesiva, como un promedio simple entre 2 índices: el Índice de Burocracia y el Índice de Tecnología, donde el segundo está medido por 4 variables: el uso de un software para el manejo de trámites, el nivel de infraestructura, equipamiento para los usuarios que procesan los trámites e interconexión entre sus equipos. Este índice califica más alto a aquellas instituciones que poseen las condiciones tecnológicas menos adecuadas

El primer índice mide el nivel de excesiva burocracia en una institución, este segundo índice es un complemento importante del primero dado que pone de manifiesto las prácticas de manejo de trámites, como también la eficiencia y rapidez con la que se procesan los trámites. De esta manera se obtuvo el Índice de Excesiva Burocracia.

Tabla 1

Instituciones	Índice de Excesiva Burocracia
Derechos Reales	0,47
Polisurround (compra de agua)	0,36
Pensiones	0,30
Polisurround (servicio)	0,28
CNS	0,15
Ministerio de Salud	0,13
Ministerio de Trabajo	0,13
ANEP	0,08
SENASAG	0,05
Ministerio de Relaciones Exteriores	-0,05
SENAPI	-0,07
Ministerio de Educación	-0,18
SEDUCA (Pref. La Paz)	-0,30
Ministerio de Hacienda	-0,37
AFPs	-0,83

Fuente: Elab. propia en base a la estimación de factores

En el Cuadro 1 (abajo a la izquierda) se presentan dos índices generales: el Índice de Reforma Institucional y el índice de Esfuerzos en Simplificación de Trámites. El primero, señala la participación de una institución en la primera fase de Proyecto de Reforma Institucional, como un aspecto importante para poder realizar una reforma complementaria en estas instituciones. Sin embargo, en ningún momento se toma como parámetro los resultados de la reforma del PRI I en cada una de las agencias participantes, ya que no es el objetivo de la presente investigación.

El segundo índice, es el promedio simple de las variables iniciales como el grado de trabajo realizado por una institución para identificar, revisar y simplificar algunos de sus trámites y la participación de personal interno y expertos en estos esfuerzos, lo cual nos permite inferir de alguna manera la voluntad política, de cada institución, para mejorar los procesos y procedimientos. Ambos índices, (el Índice de Reforma Institucional y el Índice de Esfuerzos para la Simplificación de Trámites) son la base para construir el Índice de Bases para la Simplificación de Trámites

La finalidad de este índice no es de determinar la institución ya concluyó su proceso de simplificación de trámites, sino más bien de mostrar cuales instituciones que iniciaron, por lo menos, un proyecto de simplificación de procesos en los últimos años. Califican alto aquellas instituciones, que sin haber sido parte del PRI I han iniciado un proceso de revisión y simplificación de trámites por si solos, lo que cualitativamente puede mostrar una mayor voluntad política por parte de sus autoridades, estas instituciones son: el Ministerio de "Trabajo y Microempresa, el Gobierno Municipal de La Paz" y el Servicio Nacional de Propiedad intelectual (SENAPI).

Este último índice, es una medida importante para la ejecución de cualquier proyecto, el presente estudio toma también como factor importante la sostenibilidad de **un proceso de** simplificación de trámites. Qué tan importante o sostenible es un proceso de simplificación de trámites en una institución donde la captura política es todavía una constante? o Cuál es **el** grado de avance de la reforma en una institución que cuenta con una organización meritocrática pero que la normativa y los procedimientos permiten conductas discrecionales?. Al parecer estos procesos deben ser paralelos y por eso el conjunto de ambos permitió generar el Índice de Bases para la Simplificación.

Por último, el índice de Percepción Ciudadana sobre las Instituciones Públicas, que mide el grado de insatisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado, las "quejas" registradas en instituciones como la Defensoría del Pueblo y Organismos Internacionales como el Banco Mundial. Esto permite al estudio, tomar en cuenta las demandas ciudadanas, y abrir un espacio para los sectores vulnerables como las minorías étnicas y las mujeres que gestionan trámites. De acuerdo a los resultados encontrados en el cálculo de este índice, un gran porcentaje de la ciudadanía en su conjunto observa y denuncia hechos de excesiva burocracia en instituciones como Derechos Reales, la oficina de identificación de la Policía Nacional, e) SIN, la Pensiones y SEDUCA²⁷.

Estos tres índices generales son promediados para obtener el IISIT. A través de este índice se podrá determinar de mejor manera donde focalizar los esfuerzos y recursos del PRI en su segunda fase eligiendo al IISIT 5 como el índice más importante para obtener los resultados requeridos²⁸.

El IISIT 5 da una mayor ponderación a los índices de burocracia y bases para la simplificación respecto al índice de demanda ciudadana, ya que durante el proceso de investigación y la experiencia acumulada, se puede asegurar de alguna manera que si bien es necesario iniciar un proceso de simplificación de trámites en instituciones que sufren de excesiva burocracia y la ciudadanía siente que algunas instituciones son más burocráticas que otras, para garantizar el éxito del proceso de simplificación se debe contar con mínimas bases para esto como la voluntad política o la participación en programas de reforma institucional'.

Así aquellas instituciones como el Servicio de Impuestos Nacionales, el SEDUCA, la Aduana Nacional de Bolivia, los Gobiernos Municipales, el Ministerio de Trabajo, son entidades que aseguran de alguna manera que se contara con una base para la simplificación o se podría tener un gran impacto social al simplificar dichos trámites.

Tabla 2

Instituciones	TSFS
SIN	0,40
SEDI	0,32
ANB	0,30
Municipios	0,25
Ministerio de Trabajo	0,22
Policía de Identificación	0,17
Ministerio de Educación	0,15
Percepciones	0,08
Pensiones	-0,11
Ministerio de Abogacía	-0,07
Registro Civil	-0,26
CNS	-0,27
SENASAG	-0,31
SENAPI	-0,36
AFPs	-0,46

Fuente: Elab. propia en base a la estimación de factores

PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

Unidad de Coordinación de Simplificación de Trámites

Los esfuerzos individuales de simplificación deben ser adecuadamente coordinados de modo de evitar la dispersión de recursos y con la finalidad de aprovechar las distintas sinergias que pueden ser logradas a través de procesos coordinados que tengan como finalidad dotar al estado de una relación más transparente y equitativa con sus administrados y la sociedad civil.

Actualmente, el país cuenta con una Ley de procedimiento administrativo, norma legal que fue promulgada con la finalidad de establecer las características de los procesos administrativos que se llevan al interior de las instituciones que conforman el sector público. Si bien esta norma legal busca un ordenamiento en los criterios y los aspectos procedimentales, resulta poco útil para los fines que se persiguen en materia de simplificación de trámites.

Por lo tanto una de las tareas fundamentales de la institución a cargo del programa de simplificación de trámites estará relacionada con el desarrollo de una norma legal que apoye este tipo de iniciativas además de deberá velar porque las normas administrativas que se generen de manera posterior no entren en contradicción con el programa.

Será la encargada de realizar el diseño de un plan general de simplificación de trámites, y el tipo de impacto que se desea lograr con su instrumentación.

Otra de las funciones esenciales de la institución a cargo del programa de simplificación de trámites será la de brindar apoyo técnico en aspectos muy puntuales a las instituciones que lo requieran dentro de sus planes de simplificación institucional.

Debería establecer un directorio ad hoc que sea el encargado de la priorización y aprobación de las solicitudes de asistencia de simplificación presentadas.

Finalmente, deberá llevar adelante un programa de sensibilización, concientización y difusión del concepto, los contenidos, los alcances y los beneficios de llevar adelante un programa de simplificación de trámites.

Al margen del presupuesto para la operación de esta institución, es muy importante contar con un fondo de recursos financieros los cuales serían aplicados y priorizados en aquellas instituciones que lo requieran o en aquellos procesos que el Directorio tenga a bien sugerir, como se lo explicó más adelante.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Un proceso de simplificación de trámites no es un fin en sí mismo, sino más bien es una condición necesaria que entre otros objetivos busca transparentar la relación de las instituciones públicas con la sociedad civil.
- La simplificación de trámites debe estar dentro del marco de la Ley Anticorrupción y Transparencia que el Gobierno está diseñando
- Es muy importante crear una unidad centralizada que haga el seguimiento y monitoreo a la simplificación de trámites a nivel nacional en instituciones excesivamente burocráticas que impidan el acceso a los derechos ciudadanos civiles y económicos.
- Para la simplificación de trámites en todas las instituciones públicas, a nivel nacional, departamental y municipal, es necesario la promulgación de una Ley de Simplificación de Trámites.
- Se debe buscar un cambio la imagen de las instituciones frente a los ciudadanos y las empresas.
- Una administración institucionalizada con un servicio civil meritocrático pero sometido a un régimen legal que concede amplios poderes discrecionales, es una administración que no ha alterado la captura de rentas en las relaciones con los ciudadanos y las empresas.
- Por otra parte, en los procesos de simplificación específicos, se debe hacer un análisis muy prolijo de la base legal y normativa de las instituciones involucradas.
- Una condición muy importante en los procesos de simplificación es que estos se lleven adelante buscando un adecuado nivel de participación de la sociedad civil en su conjunto.
- En muchos procesos de simplificación es importante una instancia que coordine esfuerzos y se puedan aprovechar las sinergias del trabajo interinstitucional.
- Es fundamental, que los procesos de simplificación sean de responsabilidad compartida entre las instituciones beneficiarias y las entidades que vayan a apoyar o patrocinar los mismos.
- Asimismo, es muy importante que estos planes de simplificación establezcan de una manera clara la sostenibilidad a lo largo de la vida útil de su plan de simplificación.

- Por otra parte, algunos procesos de simplificación requieren que las instituciones involucradas implementen una plataforma informática adecuada que permita soportar procesos y trámites automatizados y su gestión pueda ser más transparente para el usuario.

APENDICE 5: PROPUESTAS DE PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS VERTICALES

A. Fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos en los Servicios Nacionales

1. Antecedentes

En el proceso de institucionalización de los Servicios Nacionales un aspecto vital constituye el establecimiento de mecanismos y estrategias adecuadas para generar incentivos en los funcionarios de carrera administrativa y para promover una cultura organizacional de servicio público. Por esta razón es fundamental el fortalecimiento de • las Unidades de Recursos Humanos (URH) ya que tienen la responsabilidad, por una parte, de formular e implantar políticas de recursos humanos orientadas a lograr un servicio público con principios de mérito, eficiencia, eficacia y transparencia y, por otra, el reclutamiento de servidores públicos idóneos que formen parte de una carrera funcionaria, y que desarrollen su capacidad de manera continua para el logro de resultados de gestión y de servicio a la ciudadanía bajo una conducta ética y transparente. Los logros obtenidos hasta el momento por el proceso de reforma institucional en los Servicios comprenden³⁰:

- La conclusión casi en su totalidad de los procesos de dotación de personal "elegible" a los tres Servicios, incorporándose a la carrera administrativa alrededor de 500 funcionarios.
- El desarrollo transparente y competitivo de la selección de personal sin ninguna injerencia político partidista.
- El establecimiento _de salarios competitivos para estos servidores públicos: incluso los sueldos de algún personal ejecutivo están por encima del promedio del salario percibido en el sector privado.
- La convalidación por parte de la SS(de más de 500 cargos para ser incorporados a la carrera administrativa.
- La contratación de personal calificado con formación académica y experiencia profesional elevando la capacidad de los servidores públicos.
- El respaldo de la cooperación internacional y, aunque todavía incipiente, de algunos sectores de la sociedad a los procesos de reclutamiento y dotación de personal.

A pesar de los enormes avances de la reforma en los Servicios, sobre todo respecto a la dotación de personal meritocrático, aún persisten falencias referidas principalmente a la frágil formación de una cultura de servicio público, falta de incentivos en el desarrollo del personal, ausencia de una carrera administrativa, y desconfianza de la ciudadanía al proceso de institucionalización de los servicios.

2. Propuestas para mejorar la capacidad de gestión de las URH

Los requerimientos más importantes de las URH pueden resumirse en los siguientes aspectos: (i) fortalecimiento a las Unidades de Recursos Humanos; (ii) implementación de la normativa SAP y Estatuto del Funcionario Público; (iii) diseño e implantación de sistemas informáticos de gestión de recursos humanos; (iv) evaluación de desempeño; e, (v) introducción de mecanismos de incentivos.

2.1. Fortalecimiento de las Unidades de Recursos humanos

Como en la mayoría de las reparticiones del Estado, las URH en los Servicios no están todavía lo suficientemente jerarquizadas ni tienen la necesaria autonomía para la toma de decisiones. El tema de recursos humanos es relegado por lo general a planos de menor importancia. con las URH dependientes de la Unidad o Gerencia Administrativa que consideran a los recursos humanos más como un gasto que una inversión. Las URH tienen avances desiguales en los tres Servicios: la de Aduana se encuentra fortalecida desarrollando políticas de recursos humanos desde hace más de 5 años; la de Impuestos está en proceso de organización con personal recientemente asignado (8 meses); y, la de Caminos con pasos todavía muy incipientes por la falta de designación del personal responsable del área. Debido al significativo número de personal incorporado a los Servicios, las responsabilidades y retos de la URH para administrar los recursos humanos son cada vez mayores, haciendo por ello necesario su fortalecimiento.

La Aduana Nacional es la entidad con mayor cantidad de funcionarios incorporados a la Carrera Administrativa (más de 400). Presenta algunas limitaciones como la falta de movilidad horizontal y vertical de sus funcionarios. entre otros por restricciones del ARH que no permiten la movilidad del personal; desmotivación salarial del personal por las diferencias de salarios existentes entre los Servicios bajo reforma; y retraso en el pago de salarios debido a controles previos de la Unidad Técnica del PRI. Estos aspectos están debilitando la creación de una cultura organizacional identificada con su entidad. La URH de Aduanas plantea como uno de sus objetivos de política de personal para los próximos dos años el logro de la certificación ISO 9000 de sus procedimientos, lo que le permitiría contar con sistemas que aseguren una excelencia en la calidad de sus servicios.

El Servicio de impuestos todavía no ha concluido con el proceso de selección de personal, encontrándose actualmente en el reclutamiento de más de 500 cargos. Su proceso de contratación en general ha sido lento, generando falencias de recursos humanos en diferentes áreas de la entidad. En los próximos años y de manera escalonada es necesario un incremento de al menos 10% de personal para fortalecer las áreas de fiscalización, recaudación e informática y a medida que se vaya consolidando el proceso de institucionalización se deberá reducir paulatinamente el número de funcionarios destinados a servicios centrales. La falta de uniformidad en el tema salarial junto al retraso de pago de salarios son factores de desmotivación constante en este Servicio.

El ARH del Servicio de Caminos ha establecido la necesidad de contar con 301 cargos. de los cuales sólo 226 son elegibles por el PRI. Para concluir su proceso de reclutamiento restan 13 cargos a ser convocados. A un año de implantación de la reforma, la URH de este Servicio detectó un inadecuado dimensionamiento del personal que pone en entredicho la estructura organizacional, ya que se evidencia excesiva carga laboral en algunos niveles o insuficiencia de recursos humanos en otros, además de inadecuada adaptación de perfiles al cargo en algunos otros casos. Asimismo. debido a que gran parte del personal antiguo ha sido removido y se ha reclutado profesionales provenientes del sector privado, se requiere urgentemente la implementación de estrategias de capacitación.

A fin de promover la importancia del recurso humano para mejorar la gestión y asegurar la calidad en la prestación de los servicios públicos, las estrategias de fortalecimiento propuestas para los tres Servicios incluyen:

- Fortalecer el desarrollo de metodologías, técnicas e instrumentos de gestión de recursos humanos para llevar a cabo procesos de valoración de cargos, reclutamiento, dotación, inducción, capacitación e incentivos, en el entendido de que las URH estarán a cargo de los procesos futuros de selección de personal.
- Proveer capacitación para la creación o fortalecimiento de una cultura organizacional orientada a la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios a la ciudadanía.

- Apoyar en la desconcentración gradual del área de recursos humanos mediante la generación de políticas, procesos y procedimientos claros en el nivel central. La desconcentración es necesaria en el mediano plazo, pues no es posible administrar centralizadamente los recursos de entidades de la magnitud de la ANB, SIN y SNC.
- Difundir mediante talleres o pasantías la experiencia en la aplicación de políticas de personal de la (iRI-í de Aduanas, que podría ser replicada en los otros Servicios.
- Apoyar en la creación de mecanismos más expeditos de traspaso de recursos para el pago de salarios entre PRL y los Servicios que eliminen la burocracia y desmotivación del personal
- Enmendar y revisar periódicamente los ARI para que constituyan un instrumento que facilite la adecuación y movilidad del personal.

2.2. Implementación de la normativa SAP y del Estatuto del Funcionario Público

La debilidad del SNAP para normar y definir las directrices de la carrera administrativa representa otra de las dificultades para su inicio en los Servicios. Estos requieren apoyo tanto del SNAP como de la SSC en reglamentación específica, guías de reglamentos internos y de recursos humanos, entre otros. Las propuestas para esta área incluyen:

- Definir por parte del SNAP lineamientos básicos para la carrera administrativa y políticas de recursos humanos en los Servicios, que podrían ser aplicados a través de decretos para no tener que esperar la normativa específica.
- Apoyar la realización de diferentes eventos entre el SNAP, la SSC y las HUI para lograr sinergias, retroalimentación de información y acuerdos explícitos en temas de carrera administrativa, reglamentación SAP, Estatuto del Funcionario Público, capacitación y otros.

2.3. Sistemas Informáticos de Gestión de Recursos Humanos

Las tres Unidades de recursos humanos de los Servicios requieren con urgencia sistemas informáticos de gestión de recursos humanos, ya que tienen que administrar un gran número de personal. El SIAP, que entrará en vigencia a partir del 2004, ha sido concebido para obtener información de la totalidad de la administración pública, pero no es aplicable a la administración de cada Servicio que debe gestionar la planificación, dotación, valoración, evaluación, capacitación y otros sistemas específicos a recursos humanos. Es necesario introducir modificaciones al diseño del SIAP para satisfacer otros requerimientos de información tanto del SNAP como de las propias instituciones, ya que no cubre las necesidades de gestión de recursos humanos. La acción propuesta comprende:

- Evaluar la posibilidad de adquirir un sistema de (iestación de Recta Nos I 'milanos para los tres Servicios y asegurar su compatibilización con el SLAP.

2.4. Evaluación del desempeño

La evaluación de desempeño es un instrumento importante en el logro de objetivos institucionales. Permite identificar las áreas de competencia de los funcionarios, sus fortalezas y debilidades y, a partir de ello, planificar programas de capacitación, controlar la progresión del trabajo de equipo, delegar correctamente funciones y responsabilidades, recomendar incentivos monetarios o no monetarios, e identificar la potencialidad de ascenso de los recursos humanos dentro de la organización en cumplimiento a la

carrera administrativa. El desafío que tienen las URII para implantar la evaluación de desempeño en el marco de una cultura de gestión por resultados es amplio y complejo.

En Aduanas se han llevado a cabo tres evaluaciones de desempeño con buenos resultados. La primera fue para la confirmación en el puesto y las otras dos de desempeño. Es importante remarcar que el 85% del personal de carrera obtuvo calificaciones de "muy bueno", sin embargo, la idea a futuro es acceder a la calificación "excelente" que sólo podrá alcanzarse si se aplica una normativa, reglas y procedimientos bien definidos. Id SIN ha llevado a cabo solamente una "evaluación de confirmación" a todo el personal reclutado V. pese a que algunos servidores públicos están más de un año, no se han realizado evaluaciones de desempeño debido fundamentalmente a que no se cuenta con el personal necesario para evaluar a un gran porcentaje del personal". La metodología utilizada en las evaluaciones es el Programa Operativo Anual Individual (POAI). Su implementación está limitada por el reducido personal del área de recursos humanos (2 personas). Se requiere pensar en otro tipo de evaluaciones que se adapten a esta entidad. Por su parte, el SNC llevó a cabo la "evaluación de confirmación" a IRI funcionarios incorporados. Por el poco conocimiento de metodologías, los evaluadores (jefes o supervisores) aplazaron a varios de éstos, los que presentaron sus quejas a Recursos Jerárquicos de la SSC. Próximamente el SNC debe realizar la segunda evaluación de desempeño, para lo cual cuenta con un instrumento precario de evaluación que califica al personal subjetivamente, y no a partir de instrumentos como el POAI u otros que puedan medir efectivamente el desempeño. Las acciones a ser implementadas son:

- Apoyar a las URII de la AN, SIN y SNC en la creación de políticas simples y uniformes para la evaluación de desempeño.
- Capacitar a los mandos jerárquicos para la aplicación de instrumentos y metodologías de evaluación de desempeño con énfasis en los valores gerenciales que el sistema promueve como: equidad, justicia, motivación, sentido de logro, franqueza en la comunicación, colaboración, productividad y coherencia organizacional.
- implementar programas de capacitación que coadyuven a la motivación de los funcionarios.
- Desarrollar nuevas metodologías que sustituyan al POAI como base para la evaluación en los Servicios donde todavía no ha sido implantado. Se puede acudir a la descripción de puestos, mandatos especiales, evaluación grupal por Unidades, y otros.
- Modificar la periodicidad de las evaluaciones bianuales establecidas por el SAP a una evaluación anual para adecuarse a la limitada capacidad de los Servicios.

2.5. Introducción de mecanismos de incentivos

Como parte del proceso de reforma los Servicios requieren proponer e implementar diferentes estrategias de incentivos que demuestren que sus recursos humanos son los actores principales del cambio y, en consecuencia, premiados por el logro de resultados que sobrepasan las responsabilidades del cargo.

Ninguno de los tres Servicios cuenta con políticas de incentivos para estimular el desempeño individual y colectivo y la adhesión e interés por el servicio público. La restricción presupuestaria en los Servicios constituye una limitación para la implementación de una política de incentivos. Las medidas propuestas están orientadas a:

- Apoyar a las IJRII en la formulación e implementación de políticas de incentivos para su personal.

- Promover en los niveles ejecutivos la comprensión sobre la importancia de los incentivos para el mejoramiento de la gestión y para la prestación de servicios.
- Poner en práctica incentivos no monetarios (días libres, becas, pasantías, canas de reconocimiento, mcomorándums de felicitación, entrega de premios honorarios) para los funcionarios que logren evaluaciones destacadas y un alto desempeño.
- Desarrollar una estrategia conjunta de incentivos entre el SIN y AN. y ponerla a consideración del Ministerio de Hacienda, para premiar con un incremento en las remuneraciones de sus funcionarios por metas de cumplimiento que excedan a un 90% de las recaudaciones programadas.

B. Desarrollo de Programas de Capacitación en los Servicios Nacionales

I. Antecedentes

El desarrollo de los recursos humanos a través de capacitación se constituye en un pilar fundamental de los procesos de reforma en la administración pública. En este tiempo de la "sociedad del conocimiento", los aportes e ideas del servidor público son el mayor componente de la producción eficiente de las organizaciones progresivas. Este ya no es otro elemento más a tomar en cuenta, es la fuente primaria de ventaja comparativa de las organizaciones. En este contexto, la capacitación representa un factor estratégico en los procesos de reforma del PRI, donde se está implantando un rediseño casi integral de las entidades. Los cambios en este escenario complejo incluyen la dotación de personal que si bien ha ingresado a las entidades por mérito e idoneidad, debe imbuirse de las necesidades y objetivos institucionales, recibir capacitación en temas específicos a su cargo, y estar dispuestos al cambio de cultura organizacional erradicando viejos paradigmas burocráticos de lógicas conservadoras y prácticas informales .

Como parte de sus Gerencias de Recursos Humanos, los tres Servicios cuentan con Unidades de Capacitación en estado de desarrollo dispar: más fortalecida en la Aduana, en proceso de consolidación en el caso de Impuestos y muy débil en Caminos". Pese a contar con algunos programas y acciones de capacitación planificadas y ejecutadas dentro y fuera de las entidades, los tres Servicios tienen presupuestos restringidos para esta área, por lo que posiblemente hasta la fecha la capacitación no ha sido lo suficientemente jerarquizada, ni sede ha reconocido la importancia que debe tener como eje estratégico de una reforma institucional. El SIN requiere apoyo adicional para definir la estrategia de capacitación interna conteniendo programas anuales con mallas curriculares de carácter general y específico para cada Gerencia Nacional. A corto plazo requiere contar con infraestructura apropiada para la capacitación en las tres ciudades del eje troncal. A mediano plazo, el SiN tiene el anhelo de crear un Instituto Superior de Formación e Investigación "Tributaria (Proyecto iSFIT). Por otra parte, la Unidad de Capacitación de Aduanas tiene un presupuesto importante del PRI i (alrededor de US\$500.000 para un año) que será utilizado en capacitación de su personal via terciarización de servicios. Con la nueva dotación de personal, el SNC ha perdido a gran parte de sus ingenieros que habían hecho escuela en la entidad por largos años. El nuevo personal debe adaptarse a una nueva realidad (muchos provienen del sector privado). Los procesos de inducción y la capacitación en todos los niveles son un requerimiento prioritario en esta entidad. Su Unidad de Talentos no tiene una estrategia de capacitación, aunque cuenta con dos propuestas preliminares".

La capacitación no puede dejarse a la improvisación: es necesario cambiar el enfoque de la identificación de necesidades de capacitación y provisión de cursos desde una concepción clásica de recepción del conocimiento, donde el funcionario es sólo receptor, hacia un enfoque que lo convierte en actor partícipe del proceso. Los procesos de reforma, la modernización de la gestión y la administración del cambio dentro de las entidades piloto del PRi requieren estrategias y acciones de capacitación claras e

imaginativas, que incluyan una visión sistémica de las entidades, acudiendo a una gestión técnica que tome en cuenta metodologías actualizadas y adecuadas al funcionario público. El conocimiento debe ser cultivado en todos los niveles, involucrando en los procesos de capacitación a los usuarios y la sociedad civil. Para ello se deben crear espacios de reflexión sobre la reforma y su significado, fortaleciendo las capacidades individuales y grupales, resaltando la creatividad, y asignando recursos al conocimiento y la innovación.

2. Requerimientos de capacitación

Los tres Servicios evidencian la necesidad de fortalecimiento de sus Gerencias de Recursos Humanos para implantar sus planes de capacitación diferenciando dos niveles: (i) capacitación interna, que a su vez comprenda capacitación inicial para el personal de nuevo ingreso distinguiendo una formación de carácter general y otra específica relativas al área de actuación de las entidades y de los funcionarios; una capacitación permanente con programas específicos que abarcan las diferentes áreas sustantivas; y, capacitación para la promoción profesional de la carrera administrativa; y (ii) capacitación externa a clientes de los Servicios además de educación ciudadana en general.

2.1. Capacitación interna

Las Unidades de Capacitación de los Servicios muestran diferentes grados de avance en la implementación de sus programas de capacitación interna. Los temas de capacitación más críticos pueden agruparse en:

2.1.1. Capacitación inicial

- **inducción.** En los Servicios que presentan grandes contingentes de recursos humanos recientemente reclutados, se requiere llevar a cabo procesos de capacitación que permitan impartir al funcionario en un corto período de tiempo, conocimientos sobre la nueva visión, estrategias objetivas, planes y programas de la entidad en general, así como los objetivos y actividades del puesto que asume cada funcionario, las reglas y normas institucionales, y las relaciones con subordinados, colegas, inmediatos superiores y ejecutivos.
- **Capacitación en conocimientos generales.** Este tipo de capacitación permitirá la realización de un trabajo más efectivo fuera del rol respectivo o del área de especialidad, mejorando aptitudes de trabajo, actitudes de cambio y adaptación a diferentes situaciones, actitudes de eficiencia y productividad. Se requiere informar/capacitar sobre la necesidad de un cambio de cultura organizacional, estrategias de modernización, implementación de nuevos procesos administrativos, y modernización de la tecnología informática. También es necesario que todos los funcionarios asimilen leyes y normativa institucional. Otros temas que los tres Servicios han destacado incluyen desarrollo de técnicas grupales, cultura corporativa, técnicas de comunicación y negociación, resolución de conflictos, liderazgo, capacitación en gestión por resultados, y procesos de calidad total.

2.1.2. Capacitación permanente

Se refiere a la adquisición de habilidades y destrezas que ayuden al servidor público de los tres Servicios a realizar tareas técnicas relativas al puesto de trabajo y al área de actuación específica dentro de las entidades. Los Servicios tienen identificada una amplia lista de temas técnicos, específicos a cada uno, en los que se debería capacitar a sus respectivos recursos humanos⁸. La dificultad en este aspecto es que se han tenido algunas limitaciones en encontrar oferta de servicios de capacitación en el país, por lo que se deberán analizar diferentes posibilidades de oferta interna y externa que incluyan además acudir a especialistas de la misma entidad o especialistas extranjeros, así como becas y pasantías en instituciones homólogas del extranjero.

Además de los temas técnicos identificados por los Servicios, se recomienda proveer capacitación en gestión gerencial, incluyendo los siguientes módulos:

- **Fortalecimiento del liderazgo:** Los recursos humanos de los tres Servicios que tienen a su cargo personal, deben ser capacitados en liderazgo y capacidad de supervisión. Los líderes de equipo son fundamentales en los procesos de cambio o reforma, pueden ayudar a los equipos de trabajo a extender y articular lo que conocen sobre su puesto de trabajo, presentando ideas para mejorar el futuro, y juzgando cuándo y dónde se deberían hacer cambios operativos en su área de responsabilidad. La reforma requiere que los nuevos cambios sean expandidos horizontal y verticalmente en la entidad. Algunas actividades sugeridas incluyen: gestión de recursos humanos, comunicación interpersonal, motivación, delegación de tareas, conformación de equipos de trabajo, sistemas de información orientados a objetivos, conducción de reuniones y capacidades de negociación.
- **Capacitación en Herramientas Gerenciales:** Dirigida a niveles decisionales intermedios que enfrentan en el día a día aspectos organizacionales complejos relativos a relaciones interpersonales, gestión de recursos humanos, procesos grupales, clima organizacional y otros. Se recomienda que la capacitación se enfoque en hábitos de gerencia efectiva incluyendo pro-actividad y toma de decisiones, liderazgo y visión, planificación, gestión por resultados, mejoramiento continuo, pensamiento creativo y lateral, gestión de la nueva tecnología y capacitación en la dimensión ética para asumir responsabilidad ante la sociedad.
- **Capacitación en Alta Gerencia:** Orientada a los máximos representantes de los tres Servicios que deben desarrollar capacidades para relacionarse con el entorno institucional (otras instituciones del Estado, sector privado, sociedad civil, partidos políticos, Congreso, prensa y otros), para lo cual deben contar con un perfil ideal de gerentes públicos con sensibilidad política y compromiso con las exigencias de cambio social y dimensión ética. Para ello requieren capacitación para: (i) formulación, análisis y evaluación de políticas públicas y políticas institucionales; (ii) enfrentar de manera competente las situaciones de cambio; (iii) identificar acertadamente las condiciones del medio ambiente interno y externo de la entidad; (iv) motivar el trabajo en equipo y la generación de redes de iniciativa; y, (v) desarrollar pensamiento estratégico y prospectivo basados en el uso adecuado de la información.

2.1.3. Capacitación para promoción profesional

Una vez que se defina la Carrera Administrativa al interior de cada Servicio, es imprescindible diseñar e implementar un programa de capacitación orientado a la promoción profesional vertical y horizontal y como instrumento de estímulo al funcionario.

2.2 Capacitación Externa

Los Servicios además de brindar capacitación a su personal, deben incursionar fuera de sus fronteras institucionales en dos niveles: (i) intercambio de ideas o información con proveedores de servicios, usuarios y sociedad civil; y, (ii) participación en encuentros a nivel internacional. Las principales recomendaciones incluyen:

- Apoyar en la capacitación al usuario y sociedad civil: En el caso del SNC definir programas de capacitación en educación vial y aplicación de la Ley de Carreteras para representantes de sindicatos

de choferes y empresarios del transporte territorial. Para Impuestos, diseñar programas técnicos para representantes de GRACOS y PRICOS. En la Aduana es necesario proveer cursos técnicos a despachantes de aduanas y lograr un mayor interrelacionamiento con representantes de importadores y exportadores.

- Participar en seminarios, talleres y otros eventos con diferentes instituciones homólogas para intercambiar ideas y aprender de las mejores prácticas que puedan ser aplicadas para revitalizar los Servicios y crear sinergias, desarrollar el conocimiento y destrezas, revitalizando servicios y procesos de las entidades. Asimismo, se recomienda la realización de pasantías de algún personal seleccionado en entidades fuera del país.

3. Recomendaciones

- Para llevar delante de manera eficiente sus programas de capacitación, las Unidades de Capacitación del SIN, AN y SNC requieren fortalecimiento en la gestión de capacitación mediante el desarrollo de: (i) instrumentos de detección de necesidades de capacitación individuales e institucionales; (ii) registros de programación y ejecución (operativa y presupuestaria) de la capacitación; (iii) metodologías y contenidos; (iv) instrumentos de evaluación de las acciones de capacitación para monitorear, efectuar el seguimiento académico y evaluar los resultados de la capacitación en el desempeño laboral; y, (v) bancos de datos sobre oferentes de capacitación en y fuera del país.
- Una alternativa a ser evaluada es que una vez que los módulos de capacitación específicos sean definidos por los Servicios de acuerdo a sus competencias y requerimientos, se analice la posibilidad de que para algunos cursos se utilice la infraestructura de capacitación a distancia que tiene el SNAP, en coordinación con las respectivas entidades, con miras a garantizar una uniformidad en la formación y desempeño de los funcionarios. Una ventaja de esta alternativa es que se apoyaría al fortalecimiento del SNAP. También es importante identificar alianzas para crear sinergias con universidades y centros privados a fin de conformar una red nacional de instituciones capacitadoras que cumplan con estándares de calidad, coadyuvando con ello al potenciamiento de los recursos e infraestructura existentes en el territorio nacional.
- Las tres entidades requieren la contratación de consultores que apoyen en la implementación de los planes de capacitación interna y externa. Asimismo, se requiere apoyo de consultoría para procesos de capacitación a capacitadores, teniendo en cuenta que se puede reclutar dentro de la misma entidad a funcionarios públicos experimentados para que repliquen su conocimiento a sus subordinados. La Aduana e Impuestos han tenido algunas experiencias exitosas en este sentido. Requieren de presupuesto para remunerar e incentivar la docencia de su propio personal que estaría dispuesto a desempeñarse como capacitadores.

C. Propuesta para el fortalecimiento de las Unidades de Comunicación en los Servicios

1. Antecedentes

Las estrategias y actividades de comunicación constituyen un brazo estratégico del cambio y modernización institucional en la Aduana Nacional de Bolivia (ANE3), Servicio de impuestos Nacionales (SIN) y Servicio Nacional de Caminos (SNC). La reingeniería organizacional implementada en los tres Servicios debe estar acompañada de canales y procedimientos de comunicación que respondan a su visión/misión, objetivos y metas globales aportando a la solución de problemas en tres niveles¹⁰:

- (Comunicación interna para apoyar al logro de una mayor eficiencia y menor informalidad institucional, además del empoderamiento de la reforma por parte de su personal mediante: (i) comunicación horizontal y vertical, (ii) comunicación entre los las oficinas centrales y sus Unidades Departamentales, y, (iii) tecnología de información para una mejor gestión comunicacional.
- Comunicación externa dirigida al público estratégico y sociedad civil para transparentar su actuación a través de: (i) fortalecimiento de la imagen institucional o corporativa, y (ii) comunicación a proveedores de servicio, destinatarios y/o clientes y población civil en general.
- Fortalecimiento de la educación ciudadana para acrecentar la conciencia tributaria y mejorar la educación vial.

2. Comunicación interna

Es percibida por los funcionarios como una gran debilidad que requiere ser fortalecida por el PRi para favorecer el buen desempeño institucional y constituirse en el factor necesario para la evolución significativa de conceptos, valores, comportamientos y actitudes de ices funcionarios.

Comunicación Vertical y Horizontal. En los tres Servicios prevalece la comunicación vertical en sentido descendente, siendo más evidente en el SNC. Pese a que se ha implementado en éstos una estructura organizacional plana, en muchos casos se sigue actuando con liderazgo de autoridad con la toma de decisiones asumida sólo por la jerarquía, y los hábitos de trabajo gobernados por instrucciones y no por delegación de responsabilidades. Es evidente que un elevado porcentaje de su personal no conoce en detalle los objetivos de la Reforma, las nuevas estrategias, política y acciones a futuro. La comunicación horizontal entre directores, pares u homólogos de diferentes Unidades es insuficiente. El grado de intercambio entre Directores, Unidades y equipos de trabajo es esporádico. A pesar de que Aduanas e Impuestos han puesto en marcha programas de comunicación interna para proveer mayor información a sus funcionarios en general mediante paneles informativos y el uso de la red interna (Intranet) ¹¹, prevalece todavía la comunicación tradicional mediante hoja de ruta, cartas, memorándums, informes, órdenes de servicio, comunicados y notas de instrucción que minimizan la importancia de la comunicación interpersonal o la comunicación tecnológica. Las actividades propuestas para mejorar esta comunicación incluyen:

- Fortalecimiento en diferentes técnicas de comunicación que coadyuven a una comunicación horizontal y vertical abierta, fluida, y retroalimentadora que apoye la producción de ideas y trabajo eficiente mediante: (a) capacitación a los niveles jerárquicos en comunicación democrática y consultiva que lleve a consensos para la toma de decisiones, dejando atrás la práctica de dar o acatar órdenes que inhiben la expresión y la creatividad; y, (h) enseñanza de técnicas para crear una cultura del diálogo que enseñe no sólo a escuchar sino además a empalmar con los funcionarios para generar una sinergia de ideas productivas.
- Promover la creación de equipos de trabajo responsables de llevar a cabo diálogos puntuales sobre el rumbo de la reforma.
- Preparar y difundir boletines informativos de comunicación interna sobre la diferente problemática que atañe a cada Servicio (ideas, proyectos, cambios necesarios, motivación, y otros).

Comunicación entre las oficinas centrales y sus Unidades Departamentales. En muchos casos esta comunicación no es oportuna, eficaz ni fluida, afectando las relaciones de trabajo y la concepción de un Servicio fuertemente cohesionado a nivel territorial. Se precisa desarrollar normativa sobre competencias claras donde se establezca la relación entre ambos niveles, las diferentes responsabilidades que

asumen, las relaciones jerárquicas y entre homólogos, que refuercen su identidad como un solo Servicio Nacional. Para ello se propone:

- Fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración de las Unidades Departamentales mediante seminarios y talleres sobre los objetivos de la Reforma, estrategias comunes, transferencia requerida de competencias y responsabilidades, definición y simplificación de procedimientos, y redeterminación de relaciones entre niveles central y departamental.
- Identificar e implementar mecanismos de comunicación para enriquecer el diálogo y retroalimentar experiencias entre niveles central y departamental sobre convergencias, divergencias, inconveniencias, diferentes maneras de pensar, actuar, y valorar situaciones específicas.
- Llevar a cabo un programa de pasantías entre nivel central y departamental con el objeto de calificar o reforzar conocimientos adquiridos en puestos de trabajo homólogos, promoviendo un intercambio enriquecedor de experiencias.

Tecnología de información y gestión comunicacional. La tecnología permite cambios profundos en la manera de organizarse y relacionarse y es fundamental para la creación de sistemas de comunicación que sirvan a la toma de decisiones, optimización de tiempos y resultados esperados, y mejoramiento de condiciones de trabajo y relaciones personales. Los Servicios requieren examinar el potencial de la información tecnológica en materia de gestión comunicacional. El SNC necesita además equipamiento para comunicación en línea que actualmente está reservado sólo para los niveles gerenciales y de decisión. La actividad propuesta contempla:

- Proveer del equipamiento necesario a las Unidades de Comunicación.

3. Comunicación externa

Será fortalecida en los siguientes niveles:

(i) Imagen institucional o corporativa. La creación y difusión de la imagen institucional es tratada con mucho interés por las entidades, especialmente en la actual coyuntura de reforma, ya que existe la necesidad de transmitir una nueva filosofía y valores, y reflejar la visión de cambio y renovación. Los tres Servicios tienen diferente grado de desarrollo en lo que respecta a su estrategia de imagen corporativa. La Aduana Nacional contrató hace dos años una empresa especializada que diseñó y difundió una estrategia de imagen interna y externa, y creó un logotipo reproducido en señalización y carteles informativos y educativos repartidos en todo su edificio. Diseñó diferente material escrito como brochures, trípticos, carpetas institucionales y otros. La entidad llevó a cabo importantes campañas en prensa escrita, radio y televisión, con mensajes sobre la reforma y la nueva imagen institucional. Actualmente se encuentra en fase de estudio la percepción de imagen sobre la Aduana mediante encuestas a grupos focales, sectores específicos de interés, poblaciones de frontera, etc., a partir de la cual se pretende conocer lo que la sociedad civil percibe y espera de ésta. Por su parte, Impuestos Nacionales ha concluido su estrategia asentada en la planificación de acciones de comunicación en tres pilares de comportamiento, cultura y personalidad institucional que definen públicos, objetivos, estrategias y programas de comunicación. Está prevista la elaboración de piezas de comunicación de alcance selecto como ser brochures, trípticos y boletines informativos. Actualmente no se cuenta con presupuesto para este tipo de información y solamente se cuenta con piezas de contenido informativo básicamente tributario. El Servicio de Caminos requiere aún establecer una estrategia de posicionamiento institucional. Los tres Servicios tienen un presupuesto asignado para acciones de comunicación reconocido como insuficiente que se ha convertido en una limitante al logro de objetivos institucionales y de comunicación. Las actividades propuestas para esta área incluyen:

- Apoyo a la unidad de Comunicación del SNC para desarrollar su plan estratégico de posicionamiento de imagen institucional y su requerimiento de material de comunicación.
- Reproducción de material escrito (brochures, trípticos, bípticos, carpetas institucionales, etc.) para los tres Servicios.
- Apoyo para desarrollar su sitio web con información completa sobre la institución, comunicación de interés al ciudadano, misión/visión, cambios estructurales, directrices estratégicas, macro objetivos, lista de programas y gerentes a cargo, contratos, adjudicaciones, lista de proveedores, requisitos y tiempos de trámites, para que el público en general pueda hacer seguimiento a estos ternas y sea posible la apertura de un canal de diálogo para recepción de preguntas.

(ii) Comunicación a proveedores de servicio, destinatarios y/o clientes y población **civil en general**. A nivel comunicacional este tema es el de mayor debilidad en los Servicios que requieren con urgencia un refirzamiento para que su política de divulgación de servicios prestados sea directa, sencilla, más completa y personalizada con los clientes y la población civil en general. Los tres Servicios declaran falencias en comunicación y coordinación oportuna y eficaz con éstos, aspecto que presenta aún mayor debilidad en el SNC. Actualmente practican más bien una comunicación puntual, generalmente para resolver problemas o informar sobre lo ya realizado, en perjuicio de una relación sistemática, coordinadora de acciones, fructífera y proactiva. Una información débil entre entidad y usuarios trae como consecuencia acciones reactivas, inercia y retardo en la consecución de objetivos institucionales.

La Aduana Nacional de Bolivia ha dado pasos significativos en este tema mediante convenios y alianzas estratégicas con la Policía y FELCN en ternas de control aduanero y casos delictivos, con Impuestos Internos en ternas de fiscalización y cruce de datos, con Cámaras de Industrias y Despachantes de Aduana en la lucha al contrabando, con el sector ferroviario en capacitación sobre la normativa aduanera. y con otras instituciones del sector privado en diferentes temas de percepción, valoración y fiscalización. Impuestos Nacionales mantiene estrecha relación con PRICOS, GRACOS, y el resto de Regímenes especiales. El contacto con otras instituciones, asociaciones, grupos organizados y medios de comunicación no es fluido o es producto de la coyuntura, y se advierte que aunque se puede percibir un avance en la comunicación de la institución con ciertos sectores, aún no se logra la conformación de redes de información, formales o informales, que generen alianzas estratégicas o la construcción de relaciones basadas en intereses comunes. El Servicio de Caminos no ha establecido con claridad a clientes estratégicos y la comunicación efectiva con algunos de éstos es esporádica y poco eficaz. Las acciones propuestas para suplir las deficiencias existentes incluyen:

- Diseñar estrategias de comunicación fluida, de mutua cooperación, de políticas comunes y de alianzas estratégicas que planifiquen actividades específicas dirigidas a diferentes sectores (proveedores de servicios, clientes o población en general), a fin de elevar los márgenes de legitimidad de los Servicios.
- Apoyar en la creación de espacios de participación y reflexión sobre reforma (lobbies, seminarios, talleres, etc.) donde los representantes de los diversos sectores tengan oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre los Servicios y la evolución de las reformas, y se logren coincidencias requeridas para la implantación de programas comunes.
- Informar a la jerarquía y personal en contacto directo con el entorno (usuario, cliente, sociedad civil) sobre la importancia de conocer situaciones conflictivas, implementar políticas comunes, realizar alianzas estratégicas, llevar a cabo estudios específicos sobre destinatarios a fin de elevar

permanentemente el margen de información al interior de la entidad, creando sistemas de alerta temprana.

- Fortalecer sistemas de información provenientes del entorno institucional mediante estadísticas, estudios de impacto, sondeos de opinión pública, información proveniente de buzones o cuestionarios para medir el grado de satisfacción de los ciudadanos en relación con el servicio público, así como su percepción del proceso de reforma en marcha y dar cabida a sus sugerencias.
- Fortalecer los servicios de atención telefónica al ciudadano, ya existentes en Aduanas e impuestos, pero que requieren equipo entrenado para registrar preguntas, ofrecer información y derivar solicitudes a las instancias competentes.
- Promover la señalización externa e interna de oficinas relacionadas con el público.
- Difundir a la sociedad **civil los** avances y logros de la reforma institucional en los Servicios y los beneficios que generan para el desarrollo económico y social del país.

4. Fortalecimiento de la educación ciudadana

Debido al escaso desarrollo de la temática, será importante realizar prospectivas que permitan incidir y avanzar en la educación de la ciudadanía sobre la corresponsabilidad que tienen en el derecho de participar en las decisiones, control y uso del patrimonio nacional, y en el deber de contribuir solidariamente al desarrollo del país. De manera inicial se propone campañas masivas de información de comunicación, considerando lo siguiente:

- En el SNC, educación vial, reducción de accidentabilidad, y concientización a la población civil sobre preservación del patrimonio vial.
- En Aduanas, fortalecimiento de la conciencia tributaria aduanera, campañas de lucha contra el contrabando.
- En Impuestos, campañas de promoción y difusión de fiscalización, empadronamiento, atención al contribuyente y mayor conciencia sobre las obligaciones tributarias.

D. Conformación de un Fondo Rotatorio para Cobranzas

1. Situación actual.

En la actualidad el Servicio de impuestos Nacionales (SIN) y la Aduana Nacional de Bolivia (ANB) registran elevados montos de tributos devengados y no pagados por los sujetos pasivos. Estos montos deben ser cobrados en forma transaccional o por la vía coactiva. El SIN, por diversas razones, no puede encarar la recuperación de una cifra superior a US\$ 150 millones, mientras que la ANB se encontraría en semejante situación con alrededor de otros US\$ 50 millones. Se trata de debilidades manifiestas en la gestión jurídica de ambas entidades, para cuya superación se plantea proceder a la *terciarización* de las acciones de recuperación y la constitución de un Fondo Rotatorio para cobranzas.

2. Terciarización

La terciarización de las acciones, sin embargo, se enfrenta a dos problemas: (i) depende de la identificación y clasificación previa de deudores, los que podrían en parte ser agrupados en lotes de

acreencias cobrables; y, (u) ambas instituciones carecen de recursos para realizar los primeros desembolsos a favor de las empresas o profesionales que se adjudiquen los *paquetes de acreencias*. ya que las cobranzas delegadas, como cualquier otro contrato de prestación de servicios, exigirán al menos un pago inicial. Si se estima en tan sólo un 5% el monto de tributos a recuperarse, fácilmente podría recuperarse alrededor de US\$10 millones. La clasificación previa de los sujetos pasivos y tributos en mora es lo que otorgará a la terciarización viabilidad técnica, mientras que el problema financiero puede encararse a través de la constitución de un Fondo especial. Ninguna empresa o profesional invertirá recursos, tiempo y esfuerzos en cobranzas que no ofrezcan posibilidades de retorno probables.

3. Fondo Rotatorio de Cobranzas

El Fondo Rotatorio de Cobranzas se organizaría y funcionaría en base a:

3.1. Monto y financiamiento. Considerando los tributos por cobrar, tanto del SiN como de la ANB, de alrededor de US\$ 200 millones y anticipos iniciales de sólo el 1%, el Fondo especial debería contar con un capital de US\$ 2 millones. Como prueba piloto, se propone que como parte de la etapa de profundización se inicie el cobro de una cartera de aproximadamente US\$60 millones, para lo cual se requeriría 11S\$600.000. Estos recursos serían financiados por la cooperación externa en un 85% y por las entidades beneficiarias en un 15%.

3.2. Carácter del Fondo. El Fondo sería rotatorio, es decir que una parte de los dineros recuperados serían utilizados para devolver el anticipo y para financiar futuras cobranzas. Parece conveniente pensar en un sistema decreciente que obligue a debitar automáticamente el 10% de las cobranzas de los cuatro primeros *paquetes de acreencias cobrables* a favor del Fondo; los siguientes cuatro *paquetes* transferirían el 5% y el resto. Si aún todavía el Fondo requiriese financiamiento, el 2%.

3.3. Administración del Fondo. El Fondo sería administrado por las máximas autoridades ejecutivas (MAE's) de la AN y el SIN, bajo supervisión directa de un Comité de Control integrado por representantes de los cooperantes que aportaron al *basket Junding*. Una vez que las recuperaciones permitan recuperar el capital inicial y además se cuente con recursos propios, los cooperantes podrán retirar sus aportes, quedando el Fondo bajo responsabilidad exclusiva de las MAE's.

3.4. Modalidad de funcionamiento. La identificación y clasificación previa de los contribuyentes morosos o evasores permitirá organizar las acreencias en *paquetes* de entre US\$3 y US\$5 millones, los cuales serán adjudicados mediante procesos públicos y transparentes a empresas de cobranzas y/o profesionales especializados. La clasificación deberá establecer tres segmentos diferenciados: el primero integrado por cuatro *paquetes* con un total de entre 15 y 20 millones de dólares; el segundo segmento formado por otros cuatro grupos, cuya cuantía sería semejante y el tercer segmento quedaría con el resto de las acreencias. De tal manera que si el primer segmento registrase una efectividad superior al 60% en las cobranzas, el Fondo estaría en condiciones de devolver a los cooperantes, en un plazo no mayor a los 15 meses, entre el 70% y el total de sus aportes.

3.5. Obligaciones de las empresas y/o profesionales delegados. Quienes se adjudiquen los *paquetes de acreencias cobrables* deberán presentar, para la firma del contrato, una boleta bancaria de garantía igual al monto que por concepto de anticipo le entregará el Fondo. Asimismo deberán otorgar garantía hipotecaria o boleta bancaria por el 10% del total del *paquete* que se adjudiquen. Por otro lado, la delegación de competencias que se haga a favor de las empresas y/o profesionales en ningún caso podrá incluir la administración, ni siquiera temporal, de los tributos recuperados. Estos deberán necesariamente ser depositados por los contribuyentes en las cuentas del SIN y de la AN, debiendo ser entregada al Fondo una copia del depósito.

E. Propuesta para el mejoramiento en la Atención a los Clientes en los Servicios

1. Antecedentes

Durante los últimos veinte años, Bolivia ha llevado adelante una serie de reformas institucionales con el objetivo final de edificar un Estado descentralizado, democrático y más cercano al ciudadano. Una de las prioridades ha sido fortalecer al sector público en sus capacidades de prestación de servicios, a través de la implementación de programas que mejoren la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública. Es necesario reconocer que los logros obtenidos han sido limitados por la dificultad de implementar reformas a partir de la tradicional "informalidad" y exclusión histórica de ciertos grupos sociales en un Estado donde la provisión de servicios públicos responden en muchos casos a las necesidades de los partidos políticos y no así a las de sus principales usuarios: la sociedad civil. Para lograr que las reformas comiencen a tener una clara visibilidad política y social y garanticen una relación eficiente entre el Estado y la sociedad civil se debe contar con políticas públicas que respondan a la demanda de los ciudadanos y que aseguren una provisión de servicios públicos eficientes, equitativos y transparentes.'

En el tema de servicio al cliente, los Servicios han logrado avances importantes en lo que respecta a estrategias para mejorar la atención, destacándose su decisión sobre la importancia de entregar prestaciones de calidad a los usuarios. La ANB ha implementado diferentes estrategias para implementar renovadas plataformas de servicio con los siguientes logros: (i) plataforma de relacionamiento con los usuarios a través del Proyecto Contacto con la Aduana; (ii) la creación de la Unidad de Servicio de Operadores (USO) para agilizar los trámites de comercio exterior de clientes y despachantes que ha permitido reducir los trámites de 12 días a 6 horas; (iii) el establecimiento de la Ventanilla Única de trámites para evitar la burocratización y dispersión de despachos; (iv) la implementación de un sistema informático que contiene una base de datos de los operadores de comercio exterior **en el** país para permitir su habilitación o deshabilitación; y (v) la sustitución del sistema de emisión de pólizas de automotores por otro sistema (VELIBA) que permite mayor seguridad y transparencia en la adquisición de vehículos.

El SIN a su vez muestra serios esfuerzos en la gestión de servicios que se están convirtiendo en parte de una filosofía corporativa. La existencia de una Gerencia Nacional de Servicio al Contribuyente, respaldada en la Ley 2166, es un muy importante logro. Su objetivo es facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes, apoyando medidas encaminadas a potenciar esta función como medio de aumentar la recaudación y disminuir el fraude fiscal. La Gerencia cuenta con el Departamento de Información y Orientación al Contribuyente, el Departamento Creativo y de Capacitación Externa, y el Departamento de Evaluación y Control, en los que se diseñan diferentes programas relacionados con la información y asistencia al contribuyente. Esta Gerencia ha determinado el avance del SIN en el desarrollo de una estrategia de servicio a corto y mediano plazos, que contiene políticas, objetivos y acciones a implementar. Estos esfuerzos son apoyados por 30 funcionarios que se dedican de manera exclusiva a la prestación de servicios, siendo sus logros más importantes la implementación de plataformas integrales de servicios en las Gerencias GRACO, creación de la línea gratuita 800 y de la página web que posibilita consultas vía e-mail, difusión de campañas de información y concientización en radio y televisión, difusión de material escrito conteniendo información tributaria, y obtención de diagnósticos de servicios para detectar problemas a nivel nacional. Finalmente, existe un avance en cuanto a educación ciudadana a través del Programa de Educación Tributaria para pre-contribuyentes.

En el SNC los avances son menores ya que no cuenta con una estrategia de atención al cliente. Sin embargo, su Unidad de Gestión de Calidad pretende dar cumplimiento a las necesidades y expectativas de los usuarios del Sistema Vial Nacional mediante la implementación de un sistema de gestión de calidad. Asimismo, el Servicio cuenta con programas aún no implementados que ayudarán a sensibilizar a los usuarios sobre temas de educación vial, seguridad vial, reducción de accidentabilidad y otros. También se debe notar la existencia de una "ventanilla única", que deberá ser replicada en las otras oficinas regionales, el plan transparencia, la página web, los reportes de transitabilidad y otros esfuerzos que forman parte de la gestión de servicios.

Las principales debilidades comunes en los Servicios en el área de servicio al cliente, de manera general están relacionadas con la falta de "una cultura organizacional de atención al cliente" traducida en estrategias integrales de atención al usuario, la falta de normativa explícita, la limitada asignación presupuestaria, la complejidad de trámites y limitados recursos informáticos, recursos humanos que requieren una mayor capacitación y compromiso para prestaciones de calidad, la necesidad de lograr la desconcentración de servicios de atención en las Gerencias Regionales, espacios físicos inadecuados e insuficientes, inexistencia de medios que permitan recopilar las quejas y/o sugerencias de los usuarios, y ausencia de sistemas de evaluación y control de calidad.

2. Propuesta para el mejoramiento de servicios de atención a usuarios

Es importante definir lo que debería entenderse por servicio público, de modo de enmarcar las acciones a seguir para lograr una gestión de servicio de calidad. El servicio es un compromiso de toda entidad pública para lograr que el usuario quede satisfecho en sus intereses y necesidades. El servicio es el "saber hacer" de la entidad sumado a las expectativas de los mandantes y destinatarios. Los servicios brindados por el SIN, AN y SNC se caracterizan porque no tienen forma, no pueden almacenarse y porque su consumo es paralelo a su producción. Por estos motivos, el "momento de la verdad" ocurre cuando un ciudadano es atendido por estos Servicios Nacionales. En la medida en que éste momento sea exitoso, se logrará contar con Servicios eficientes con mayores niveles de recaudación para el Estado y, también, con entidades revalorizadas ante los ojos de la sociedad civil de modo de incrementar sus niveles de legitimidad.

Dadas las restricciones presupuestarias de la "Etapa de Profundización en el Poder Ejecutivo (Servicios Nacionales)", es muy difícil cubrir toda la gama de servicios que podrían ser requeridos en la ANB, SIN y SNC. En cambio, es más asertivo ser selectivo con lo que ya está implementado y ajustarlo, mejorarlo y ampliarlo. En el caso del SNC, se requiere implementar lo que ya está propuesto. Para lograr esto, se deberán realizar una serie de acciones conducentes a lograr una remezón en la filosofía de trabajo y en la cultura organizacional de los tres Servicios Nacionales a partir de:

3. Acciones en Recursos Humanos

- Ajustar la normativa legal existente en la **ANB y SNC** para que exista una unidad responsable del proceso de diseño, implementación, desarrollo y evaluación del Plan de Servicios
- Comprometer al nivel ejecutivo con la cultura de excelencia en el servicio
- Los niveles ejecutivo, medio y de primera línea deberán ser empoderados en el proceso de mejoramiento de la gestión de servicios. Este compromiso y apropiación de los niveles de decisión es imprescindible para que las reformas no se conviertan en acciones meramente administrativas con un impacto limitado
- Otorgar capacitación constante, de modo de lograr "identidad de servicio" en el personal y una provisión uniforme de servicio en cuanto a su calidad
- Implementar el Concepto de los "campeones del servicio", personas que se encarguen de que el servicio al cliente sea primordial y que funcione
- Establecer estrategias de motivación que promuevan cambios en la actitud del funcionario público para fortalecer desde los Servicios los derechos del ciudadano

4. Ajustes en la Estructura Organizativa

ANEXO 2

- Concebir una estructura interna de los Servicios capaz de enfrentar el reto del liderazgo de servicio para mantener un usuario atendido en sus necesidades y requerimientos
- Promover el perfeccionamiento del servicio como una de las responsabilidades principales de los funcionarios de modo de que sean conscientes de que los mandantes y destinatarios son los ciudadanos
- Promover y potenciar diversos equipos de trabajo a través del fortalecimiento de las capacidades individuales y grupales, resaltando la creatividad. de modo de involucrar al personal en la cultura de servicio. Para esto se deben crear espacios de reflexión sobre la reforma que se pretende realizar, su significado y su impacto en la sociedad
- Crear funciones organizativas formales e informales para que el personal las ejecute

5. Fortalecimiento de Sistemas de Información

La efectividad del servicio a ser implementado dependerá de la precisión de las respuestas que se obtengan a una serie de interrogantes que se planteen. Los Servicios deben fortalecer sus sistemas de información provenientes de la sociedad civil y del entorno institucional a través de entrevistas en profundidad, sondeos de opinión pública, información proveniente de buzones u otros para contar con información ágil y oportuna con el objeto de eliminar las siguientes discrepancias:

- Discrepancia 1 -- entre expectativas de usuarios y percepciones de directivos. Para esto se deben alinear las expectativas de los ejecutivos a la de los mandantes en lo que respecta a servicio.
- Discrepancia 2 -- entre percepción de directivos y especificaciones o normas de calidad. Esta
- discrepancia surge a raíz de la expectativa del usuario y la provisión real del servicio. Por este motivo,
- las expectativas del usuario deberán ser plasmadas a través de normas estándar de calidad para la
- realización del servicio.
- Discrepancia 3 - entre especificaciones de calidad de servicio y prestación del servicio. Las normas de calidad deberán estar apoyadas por recursos adecuados en los que se refiere a personal, sistemas, tecnología y otros.
- Discrepancia 4 entre prestación del servicio y comunicación externa. Se deberá coordinar con eficacia las características reales de la prestación del servicio con su promoción o comunicación.
- Discrepancia 5 - entre el servicio esperado y la percepción de servicio recibido por el usuario. Resolver las cuatro discrepancias anteriores permitirá que ésta no exista.

Infraestructura física y equipamiento requerido para la provisión del servicio

El usuario generalmente evalúa y verifica la eficacia del servicio a través de cosas tangibles. Por este motivo será necesario cuidar los "recordatorios del servicio" para lo que se deberá:

- Proveer espacios físicos adecuados que cuenten con la señalización de oficinas que estarán en contacto directo con los usuarios:

- Proveer información o material gráfico adecuado al público al que se dirige, en los lugares dedicados a la provisión de servicio, tomando también en cuenta la perspectiva de grupos específicos históricamente discriminados
- Adquisición de nueva tecnología que apoye las Plataformas de Servicios
- Implementar y/o fortalecer los servicios de atención telefónica con equipos de recursos humanos adecuadamente entrenados para responder a los requerimientos de los usuarios

APÉNDICE 6: LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA INSTITUCIONAL

1. Introducción

Con el argumento de no crear anticipadamente adversarios en el nivel político o la sociedad civil hasta no haber logrado resultados tangibles, el PRI actuó deliberadamente en un esquema de bajo perfil comunicacional. Pasados cuatro años la realidad muestra que la reforma no está posicionada en la agenda del gobierno ni en el Legislativo. Los funcionarios de las entidades piloto no se han apropiado de las reformas y, en definitiva, el PRI posee un alto carácter de clandestinidad para los usuarios de los servicios la ciudadanía en general. Aspectos que a futuro podrían acechar y poner en riesgo la sostenibilidad política y social del PRI.

Las reformas realizadas por el PRI debe tener amplia apertura a la opinión pública, brindando lineamientos propositivos a los actores que participan activamente en su profundización, coordinando y manteniendo una comunicación fluida con los diferentes sectores, y desarrollando políticas comunes, alianzas estratégicas. Solo así se conseguirá incidir en el desarrollo de un movimiento social que apoye y defienda la reforma. El futuro del PRI, su continuidad y profundización deberán ser apoyados por políticas estrategias de comunicación que imaginen información sensibilizadora, reflexiva, educadora, con acciones que penetren en la conciencia de diferentes actores, los inviten a reaccionar y actuar en pro de una reforma.

El presente documento tiene como finalidad brindar lineamientos básicos que sirvan para una Estrategia de Comunicación del PRI, basados en la evaluación de los nuevos objetivos y metas que los Servicios se proponen cumplir en su fase de profundización. Pretende responder, sin ser exhaustivo, a los elementos básicos de todo proceso comunicacional: (i) qué y a quiénes comunicar; (ii) cómo y cuándo comunicar; y, (iii) quienes son los responsables de la estrategia comunicacional.

A. Qué quiere comunicar el PRI

La estrategia de comunicación debe responder a los objetivos y metas globales del PRI y constituirse en herramienta que coadyuve a la implantación y profundización de la reforma, persiguiendo varios objetivos simultáneos que incidirán diferencialmente en diversos actores estatales y sociales. La estrategia de comunicación deberá priorizar "qué se quiere comunicar" de acuerdo a los objetivos que persigue y al tipo de audiencia a la que se dirige. Algunos temas prioritarios son:

- Incorporar la reforma institucional en la agenda pública, mediante la promoción de diversos eventos y cabildos entre los principales actores políticos y representantes de la sociedad civil, reducir la imagen de incredulidad y desprestigio que en general tiene sobre la administración pública.
- informar sobre el manejo transparente del proceso de reforma, que implicará procesar y difundir periódicamente información sobre la administración de los recursos, la transparencia de los procesos de contratación, el impacto y el beneficio para la población de los resultados alcanzados.
- Lograr consensos básicos necesarios para asegurar el apoyo político y social del PRI, Se trata de que la estrategia de comunicación contribuya a la creación de espacios de participación y reflexión, donde

los representantes de los diversos sectores involucrados, tengan oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el PRI y alcanzar las coincidencias requeridas para que su implantación cuente con la legitimidad política necesaria.

- impulsar la rendición de cuentas, Cada una de las instituciones reformadas, debe evaluar y mostrar resultados, informar sobre el costo beneficio de la reforma, con indicadores claros de desempeño, que ayuden a juzgar la evolución de la reforma.
- El respeto a la carrera funcionaria, Promover sobre la importancia y necesidad de construir un Estado moderno, eficiente y meritocrático para mejorar la calidad general de gobierno y, por tanto, mejores condiciones y oportunidades de vida para los ciudadanos.

B. A quiénes van dirigidas las estrategias de Comunicación

La estrategia de comunicación del PRI tendrá una cobertura amplia de difusión e involucrará a la totalidad de sus actores, cuando trate temas de interés general, o podrá ser más restringida en temas concretos que sean del interés de grupos objetivo específicos. Debe tenerse en cuenta que la posición de los diferentes actores sociales frente a la reforma es dividida, por lo que la estrategia de comunicación tendrá que ser diferenciada, identificando los actores más adversos a la reformas y aquellos actores potenciales y tendientes a apoyar la modernización de la administración pública.

Entre los actores relevantes que no deberla dejarse de considerar están:

- Los ejecutivos y funcionarios de las entidades piloto. Sensibilizar a las MAES y funcionarios de las instituciones sobre la trascendencia de la reforma, su participación y contribución en el desarrollo económico y social del país. Los lineamientos de comunicación tendrían el propósito de movilizar el apoyo activo de los primeros destinatarios del proyecto de favorecer el conocimiento y la comprensión del esfuerzo de modernización, difundir las orientaciones y actividades centrales de la reforma, articular y proponer iniciativas que fortalezcan la información en este ámbito.
- El Servicio Nacional de Administración de Personal y La Superintendencia del Servicio Civil. Constituyen el eje estratégico de las reformas institucionales, por lo que es vital irradiar al conjunto de estas entidades el rol que desempeñan para la modernización del sector público. Es importante que comprendan que no sólo cumplen tareas administrativas, sino que reconozcan que requieren de una visión política que establezca lineamientos de largo plazo.
- La Cooperación Internacional. Constituye un pilar fundamental de la continuidad del proceso de reformas institucionales que el país viene desarrollando durante las últimas décadas. En este sentido, es importante informar periódicamente sobre los resultados obtenidos y las dificultades por las que atraviesa el PRI, es importante generar espacios de encuentro regulares para compartir lecciones aprendidas, y buscar retroalimentación sobre los procesos de implementación de la reforma, crear un sistema de información, conocimiento, comunicación y deliberación entre los diferentes organismos financiadores.
- Sectores reformistas del sistema político. En el conjunto del sistema político existen sectores modernizadores más propensos a impulsar la edificación de un estado moderno, democrático y transparente. Como resultado de ello, desde la recuperación de la democracia, se han realizado una serie de acciones que han logrado, aunque no de la manera deseable, la estabilidad del sistema democrático. En este sentido, es imperioso identificar a los sectores reformistas en los partidos políticos, parlamento, elites políticas, burocracia y otros para que se conviertan en aliados

potenciales, estableciendo compromisos de modo que posibilite posicionar la reforma en la agenda política.

- Los medios de comunicación. Representa un sector vigoroso que en los últimos años viene actuando, no solo como mediador entre las instituciones y la población en general, sino que se ha constituido en formador de la opinión y agenda pública. Por lo tanto, es un actor que tiene que constituirse en un adepto clave que permita difundir los resultados y generar una opinión favorable hacia la reforma. Es necesario por lo tanto, planificar actividades comunicacionales enfocadas a este sector que, como otros muchos, no conoce en profundidad la temática.
- Organizaciones de la sociedad civil. Es importante identificar las diversas tendencias emergentes de las organizaciones sociales y desarrollar acciones de información, sensibilización **y/o capacitación**, que contrarresten su visión pesimista y opositora al desarrollo de procesos de cambio y reforma de las instituciones. Es necesario generar espacios de intercambio, encuentros que configuren redes replicadoras y brinden márgenes más amplios de cobertura. Se debe estar alerta a la emergencia de nuevos actores sociales, los cuales sustituyen a la antigua clase obrera y los sindicatos en los cuales ella se organizaba institucionalmente, hoy día están en proceso de organización y desarrollo nuevos actores como los pueblos originarios, movimientos indígenas, sindicatos campesinos, organizaciones urbanas, sindicatos en proceso de construcción de partido político, movimientos cívicos, etc.
- Opinión Pública en General. Las reformas del PRI, serían más fáciles de implantar, de defender, de continuar, si es que ellas se encuentran agendadas plenamente en la población, si esta llega a conocer los elementos positivos que aporta a la sociedad y al país una reforma de este tipo. El objetivo de las reformas el desarrollar una carrera administrativa de tipo meritocrático, requieren del apoyo ciudadano, este apoyo no surgirá de manera espontánea, debe estar acompañado con un proceso de movilización ciudadana, de llegada a la opinión pública, para que ésta se compre la reforma, crea en ella y contribuya a su implantación y desarrollo. Este tipo de acercamiento con el movimiento ciudadano, tiene que ser abierto transparente, no puede ser clandestino, enclaustrado dentro de las decisiones de élites políticas.

C. Cómo comunicar

Las estrategias de „Cómo comunicar? „Por qué medio comunicar?. Deberán ser evaluadas profesionalmente para determinar, la densidad del tema, el medio, su frecuencia, la oportunidad y pertinencia del mensaje. Es importante definir en que ocasiones se debe informar o sensibilizar en que otras es necesario profundizar la comunicación. En que situaciones organizar presentaciones, lobbys, seminarios, talleres, cursos periódicos, presentaciones técnicas, en que otros utilizar medios gráficos, escritos (trípticos, hípticos, hojas informativas, carpetas de presentación institucional, etc.), audiovisuales. masivos o personales. Se debe estudiar con cuidado los medios más idóneos para difundir tipo de información variada a públicos diferenciados. Es importante remarcar el alto costo que implica la publicación y difusión de mensajes por lo que toda inversión **en** difusión debe ser decidida después de estudiar los recursos, los medios y su utilización.

Al respecto el PRI deberá asegurar un presupuesto importante para cubrir las actividades de difusión para llevar a cabo actividades de comunicación ambiciosas que no sólo abarquen planes inmediatos, por el contrario, se desplieguen actividades de comunicación permanentes y sostenibles en el tiempo. Algunas propuestas para la producción de mensajes son:

- Carta de derechos ciudadanos. Orientada a mejorar los servicios públicos dirigida a introducir una cultura de calidad y responsabilidad en los funcionarios y directivos de cada entidad. Las cartas de

derechos ciudadanos, explicitarán y consagrarán derechos específicos en términos de calidad de atención para sus usuarios.

- Programa innovativos. Consistente en desarrollar innovados sistemas de incentivos a las entidades mas eficientes y novedosas, mediante la otorgacion de premios anuales o reconocimiento a las soluciones innovadoras que hayan contribuido a adecuar la función del Estado a las nuevas demandas sociales. Así como, distinguir el esfuerzo de los servicios públicos por entregar prestaciones de calidad a los usuarios y, aquellas experiencias mas destacadas tendientes a asegurar su replicabilidad en otros entornos similares.
- Uso inteligente de nuevas tecnologías: Dar uso a Internet como instrumento estratégico de modernización que facilita la coordinación y flujos de información intersectorial y potencia el rol de control social en el que esta involucrada la ciudadanía y a los medios de comunicación.
- Guiar en las políticas de comunicación institucional. Mediante medios impresos, audiovisuales y WEB, para que se informe sobre misión, visión, estado de avance de los proyectos, resultados de gestión, información actualizada, eventos, noticias, ventanilla para recibir aportes, consultas y reclamos.
- Publicaciones y espacios de discusión sobre gestión pública. Se pretende mantener información actualizada sobre las políticas y acciones de modernización de la administración pública y enriquecer la reflexión sobre este tema. Incluye la difusión de documentos, estudios, investigaciones y un boletín periódico con información sobre el tema, publicación de guías metodológicas que orienten y faciliten una buena gestión en distintas áreas de modernización en la gestión pública, a las distintas reparticiones de la administración pública.

D. Cuándo comunicar

La tarea de comunicar debiera ser permanente, sin embargo existen coyunturas en las que es importante acentuar o disminuir la intensidad de la información. Existen momentos evidentes o previsibles, como los que se presentan cuando se dota masivamente de personal a una entidad, también existen momentos donde se exige un perfil bajo de comunicación respetando coyunturas políticas o sociales delicadas, existen también momentos que no pueden predecirse y dependiendo de la necesidad las características y rumbo del PRI, se deberá dosificar el Momento según convenga.

**Anexo 7:
Presupuesto detallado del Proyecto**

**Requerimientos Presupuestarios para las Reformas Horizontales
(En Dólares Americanos)**

Categoría de Gasto/Actividad			
I. Reformas Horizontales			
1. Gestión por Resultados y Evaluación del Desempeño			
Propuesta de reingeniería organizacional (1 experto en gestión x 3 meses x US\$3000)	9,000		
Propuesta de adecuación del sistema de Gestión por Resultados y Evaluac. Desempeño (2 consultores x 4 meses x US\$3000)	24,000		
Subtotal	33,000		33,000
2. Programa Transparencia y Anti-Corrupción			
Desarrollo de un plan de rendición de cuentas (1 experto institucional x 4 meses x US\$3000)	12,000		
Generación de proced. acceso a inform. Pública (1 comunicador x 2 meses x US\$2500)	5,000		
Diseño de un sistema de acceso (1 experto identifi. Inform x 3 meses x US\$2500)	7,500		
(1 ingeniero sistemas x 3 meses x US\$2500)	7,500		
(1 consultor mantn. Sistema x 18 meses x US\$1800)	10,800	21,600	
Subtotal	42,800	21,600	64,400
3. Institucionalización del SNAP			
Reingeniería jurídica del SNAP (1 abogado x 4 meses x US\$5000)	20,000		
Reforma organizac. y reing. Procesos (1 experto institucional x 6 meses x US\$3000)	12,000		
(Implementación reingeniería)		25,000	
Diseño y reglamentac. dotación personal (2 consultores x 3 meses x US\$2500)	15,000		
Conclusión Plan Acción Carrera Adm. (2 consultores x 3 meses x US\$2500)	15,000		
Diseño Plan Nacional de Capacitación (1 experto en capacit. X 6 meses x US\$300)	18,000		
Diseño Plan de Evaluación Desempeño (2 expertos evaluadores x 6 meses x US\$3000)	36,000		
Desarrollo del SIAP (1 experto institucional x 4 meses x US\$3000)	12,000		
(2 ingenieros sistemas x 6 meses x US\$2500)	15,000	15,000	
Promoción del SOA y SAP (2 capacitadores x 6 meses x US\$2500)	30,000	30,000	
Subtotal	173,000	70,000	243,000
4. Fortalecimiento de la SSC			
Validación de procesos de incorporación (2 consultores x 2 años x US\$1800)	43,200	43,200	

Diseño del Código de Etica			
(1 abogado x 3 meses x US\$5000)	15,000		
Difusión del Código de Etica			
(1 experto para estrategia x 1 mes x US\$3000)	3,000		
(Implementación programas difusión)	25,000	25,000	
Estrategia Implementación Régimen Etica			
(1 experto institucional x 2 meses x US\$3000)	6,000		
Compatibilización jurídica			
(1 abogado x 2 meses x US\$5000)	10,000		
Subtotal	102,200	68,200	170,400
5. Incorporación del enfoque de género y etnia			
Revisión y complementación normativa			
(1 abogado x 3 meses x US\$5000)	15,000		
Adecuación a reglamen. SNAP y Código Etica			
(1 experta en género x 2 meses x US\$2500)	5,000		
(1 experto en etnia x 2 meses x US\$2500)	5,000		
(1 abogado x 2 meses x US\$5000)	10,000		
Diseño de Estrategia de Implementación			
(1 experta en género x 2 meses x US\$2500)	5,000		
(1 experto en etnia x 2 meses x US\$2500)	5,000		
Subtotal	45,000		45,000
6. Plan Compromiso para Mejoramiento de Gestión y la			
Calidad de Servicios Públicos			
Mejoramiento de la Gestión Pública			
Definición metodológica			
(1 consultor x 1 mes x US\$3000)	3,000		
Diseño de criterios de selección			
(1 consultor x 1 mes x US\$3000)	3,000		
Fondo para la ampliación del proceso	200,000		
Subtotal	206,000		206,000
Simplificación de Trámites			
Diseño de la Estrategia de Simplificación			
(1 consultor x 1 mes x US\$3000)	3,000		3,000
Identificación y evaluación de trámites a ser simplificados			
(2 consultores x 2 meses x US\$3000)	12,000		12,000
Constitución de Fondo para Simplificación	400,000	600,000	1,000,000
Subtotal	415,000	600,000	1,015,000
Investigación sobre el entorno			
Investigaciones sobre la informalidad			
Estudios de percepción ciudadana	15,000	20,000	35,000
Estudios s/relacionamiento informalidad/formalidad	20,000	20,000	40,000
Propuestas sobre redes institucionales	15,000		15,000
Subtotal	50,000	40,000	90,000
SUBTOTAL Plan Compromiso	671,000	640,000	1,311,000
TOTAL REFORMAS FORTALECIMIENTO	1,000,000	700,000	1,300,000

Fuente: Estimación del equipo de trabajo.

Anexo 7.2
Requerimiento Presupuestario para la Aduana Nacional
(En Dólares Americanos)

Compartimiento Asesorías			
II. Reformas Verticales			
1. Fortalecimiento de la Gerencia de RRHH			
Desarrollo e implementación Sistema Informático para gestión de RRHH			
Análisis de requerimientos: 1 consult x 2m x US\$2500	5,000		
Diseño Sistema: 2 expertos sistemas x 4 m x US\$2500	14,400		
Implantación y Transferencia a Gerencia Nal. Sistemas	40,000	20,000	
Mantenim. y Actualizac. Sist: 1cons x12 mesxUS\$1500		18,000	
Propuesta sistema remuneraciones competitivas			
Estudio de valoración cargos: 1 cons x 2 m x US\$2500	5,000		
Desarrollo régimen salarial: 1 cons x 2 m x US\$2500	5,000		
Desarrollo sistema seguimiento y evaluación de cumplimiento de metas de eficiencia y efectividad			
Identific. Indicadores: 1 cons x 2 meses x US\$2500	5,000		
Diseño Sistema: 1 expertos sistemas x 4 m x US\$1800		7,200	
Implementación del Sistema		8,000	
Subtotal	74,400	53,200	127,600
2. Implementación de Programas de Capacitación			
2.1 Capacitación interna			
Identificación de indicadores de seguimiento académico y evaluación de la capacitación en el desempeño			
1 consultor Senior, 3 m x US\$3500	10,500		
Diseño de carpetas didácticas para implementar la modalidad de réplica en la ejecución de planes de capacitac.			
2 consultores Senior, 3 m x US\$3500	21,000		
Equipamiento e implementación de un programa de capacitación en las Gerencias Regionales			
Talleres capac. en estrategias y técnicas negociac y gestion de crisis	20,000	20,000	
Encuentros interinstitucionales	42,000	42,000	
Subtotal	193,500	262,000	455,500
2.2 Capacitación externa			
Diseño de un programa de capacitación externa			
1 consultor Senior, 2 m x US\$3500	7,000		
Implementación de un programa de capacitación externa			
Pasantías, cursos, participación en eventos en exterior	20,000	20,000	
Subtotal	52,000	50,000	102,000
Total Programas de Capacitación	245,500	312,000	557,500
3. Implementación Programas de Comunicación			
3.1 Comunicación interna			
Fortalecimiento comunicación interna			
	30,000	30,000	

Eventos interinstitucionales	20,000	25,000	
Subtotal	50,000	55,000	105,000
3.2 Comunicación externa			
Eventos de comunicación	100,000	100,000	
Seminarios y Talleres	25,000	30,000	
Campañas de lucha contra el contrabando	60,000	60,000	
Subtotal	185,000	190,000	375,000
3.3 Educación ciudadana			
Concientización tributaria	20,000	30,000	50,000
Subtotal	20,000	30,000	50,000
Total Programas de Comunicación	255,000	275,000	530,000
4. Gestión normativa y jurídica			
4.2 Fondo rotatorio	250,000		
Subtotal	250,000	-	250,000
5. Servicio al cliente			
4.1 Propuesta para estrategias atención			
Creación de un centro de atención al exportador	50,000		
Requerimientos informáticos de información en regionales	30,000		
Subtotal	80,000	-	80,000
4.2 Implementación			
Consultoría en plataformas de atención	10,000	10,000	
Capacitación en atención en plataforma	15,000	15,000	
Implementación de plataformas renovadas	30,000	30,000	
Subtotal	55,000	55,000	110,000
Total Servicio al Cliente	135,000	55,000	190,000
TOTAL ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA	959,000	895,000	1,854,000

Fuente: Información provista por Servicios Nacionales y estimación del equipo de trabajo.

Anexo 7.3
Requerimiento Presupuestario para el Servicio de Impuestos Nacionales
(En Dólares Americanos)

II. Reformas Verticales			
1. Fortalecimiento Gerencia de RRHH			
Desarrollo de la carrera administrativa (1 experto en metodologías x 3 meses x US\$2500)	7,500		
Diseño e implementación de sistemas de promoción (1 experto en servicio civil x 3 meses x US\$2500)	7,500		
Diseño e implementación de sistemas de incentivos (1 experto en servicio civil x 3 meses x US\$2500)	7,500		
Análisis del clima organizacional e implementación de propuesta para su mejoramiento (1 consultor x 6 meses x US\$2000)	12,000		
Subtotal	27,000	-	27,000
2. Implementación Programas de Capacitación			
2.1 Capacitación interna			
Desarrollo de malla curricular y desarrollo de contenidos (1 experto en capacitación x 3 meses x US\$3000)	9,000		
Formación de capacitadores	80,000		
Alquiler de inmuebles en LPZ, SCZ y CBBA	50,000	50,000	
Refacciones	15,000	10,000	
Provisión de mobiliario	25,000		
Equipamiento	101,500		
Subtotal	280,500	60,000	340,500
2.2 Capacitación externa			
Desarrollo de un Programa de Capacitación Externa 1 consultor x 2 meses x US\$3000	6,000		
Implementación del Programa	25,000	30,000	
Pasantías, eventos y seminarios en el exterior	15,000	20,000	
Educación ciudadana	30,000	35,000	
Subtotal	76,000	85,000	161,000
Total Capacitación	356,500	145,000	501,500
3. Implementación Programas de Comunicación			
3.1 Comunicación interna			
Desarrollo servicios informáticos	3,000		
Paneles y boletines informativos	4,500	4,500	
Desarrollo de instrumentos de comunicac. Interpersonal	20,000		
Campañas motivacionales	1,800	1,800	
Eventos interinstitucionales	15,000	15,000	
Subtotal	44,300	21,300	65,600
3.2 Comunicación externa			
Campañas publicitarias para difusión de nuevos servicios	40,000	40,000	
Campañas promocionales en medios no masivos	30,000	30,000	
Encuentros con instituciones públicas, privadas, grupos	12,000	12,000	

Publicity	2,000		
Campañas publicitarias para incrementar sensac. riesgo	30,000	30,000	
Campañas reforzamiento para obligatoriedad	30,000	30,000	
Campañas reforzamiento para control adm. Tributaria	30,000	30,000	
Medición de percepción ciudadana	30,000	30,000	
Estandarización de la imagen institucional	21,600	21,600	
Supervisión y equipamiento	48,300	18,000	
Subtotal	225,600	223,600	449,200
3.3 Educación ciudadana			
Educación ciudadana: talleres y seminarios	20,000	30,000	50,000
Subtotal	20,000	30,000	50,000
Total Comunicación	289,900	274,900	564,800
4. Gestión normativa y jurídica			
4.1 Cobros coactivos - fondo rotativo	250,000		
Subtotal	250,000	-	250,000
5. Servicio al cliente			
4.1 Propuesta para estrategias atención			
Sistematización del Call Center	85,000		
Servidor web para nuevos y mejores servicios	15,000		
Textos tributarios de información y concientización	35,000	35,000	
Determinación de la calidad de servicios	20,000	20,000	
Implementación de plataformas de servicio renovadas	100,000	100,000	
Equipamiento y mejora de infraestructura física	50,000		
Capacitación para mejorar el servicio al cliente	15,000	15,000	
Contratación de un consultor en servicio al contribuyente	24,000		
Subtotal	344,000	170,000	514,000
TOTAL SERVICIOS IMPUESTOS POR PAGAR (VALOR)	1,289,200	838,000	1,365,300

Fuente: Información provista por Servicios Nacionales y estimación del equipo de trabajo.

Anexo 7.4
Requerimiento Presupuestario para el Servicio Nacional de Caminos
(En Dólares Americanos)

II. Reformas Verticales			
1. Fortalecimiento Unidad de RRHH			
Sistema informático de gestión técnica y operativa de RRHH			
Diseño Sistema: 1 consultor inst. X 2 m x US\$2000	4,000		
Diseño informático: 1 Ing. Sistem x 3 m x US\$1800	5,400		
Equipamiento: hardware y software	80,000		
Capacit. en aplic. sistema: 1 capacitador x 2 m x US\$2500	5,000		
Mantenimiento sistema: 1 consultor x 18 m x US\$1800	10,800	21,600	
Desarrollo de procesos de contratación			
1 abogado x 3 meses x US\$3000	9,000		
Propuesta de un sistema de incentivos			
1 experto en servicio civil x 2 m x US\$2500		5,000	
Subtotal	114,200	26,600	140,800
2. Implementación Programas de Capacitación			
2.1 Capacitación interna			
Desarrollo de programas de inducción			
Producción de videos	4,000		
Equipamiento	12,000		
Preparación, diseño, diagramado e impresión folletería	2,000		
Diseño de un Plan de capacitación permanente			
Desarrollo de malla curricular: 1 consultor x 4 m x US\$3000	12,000		
Implementación del Plan de Capacitación	80,000	100,000	
Equipamiento	60,000	30,000	
Subtotal	170,000	130,000	300,000
2.2 Capacitación externa			
Diseño de un Plan de Capacitación externa			
1 consultor x 2 meses x US\$3000	6,000		
Implementación de capacitación externa			
Pasantías, seminarios y eventos en el exterior	15,000	20,000	
Educación ciudadana	30,000	40,000	
Subtotal	51,000	120,000	171,000
Total Programas de Capacitación	221,000	250,000	471,000
3. Implementación Programas de Comunicación			
3.1 Comunicación interna			
Talleres de comunicación, paneles, información s/reforma			
	15,000	15,000	
Equipamiento de la Unidad de Comunicación			
	20,000		
Equipamiento: hardware, software, intranet, página web			
	60,000		
Eventos interinstitucionales			
	15,000	15,000	
Subtotal	110,000	30,000	140,000
3.2 Comunicación externa			
Diseño e implementación campañas comunicación externa			
	25,000	30,000	

Comunicación externa con destinatarios	70,000	70,000	
Subtotal	95,000	100,000	195,000
3.3 Educación ciudadana			
Campañas pro vial, educación vial, reducción accidentalidad y concientiz. población sobre preservación patrimonio vial	100,000	100,000	
Subtotal	100,000	100,000	200,000
Total Comunicación	305,000	230,000	535,000
4. Gestión normativa y jurídica			
Adecuación normativa			
Preparación de propuestas de adecuación	30,000		
Subtotal	30,000		30,000
5. Servicio al cliente			
4.1 Propuesta para estrategias atención			
Definición de una estrategia de servicios de calidad			
1 consultor x 2 meses x US\$2500	5,000		
Establecimiento de percepción ciudadana	20,000	20,000	
Talleres y eventos con sindicatos, microempresas	30,000	30,000	
Subtotal	55,000	50,000	105,000
TOTAL SERVICIOS DE ASESORIA DE CONSULTOR			

Fuente: Información provista por Servicios Nacionales y estimación del equipo de trabajo.

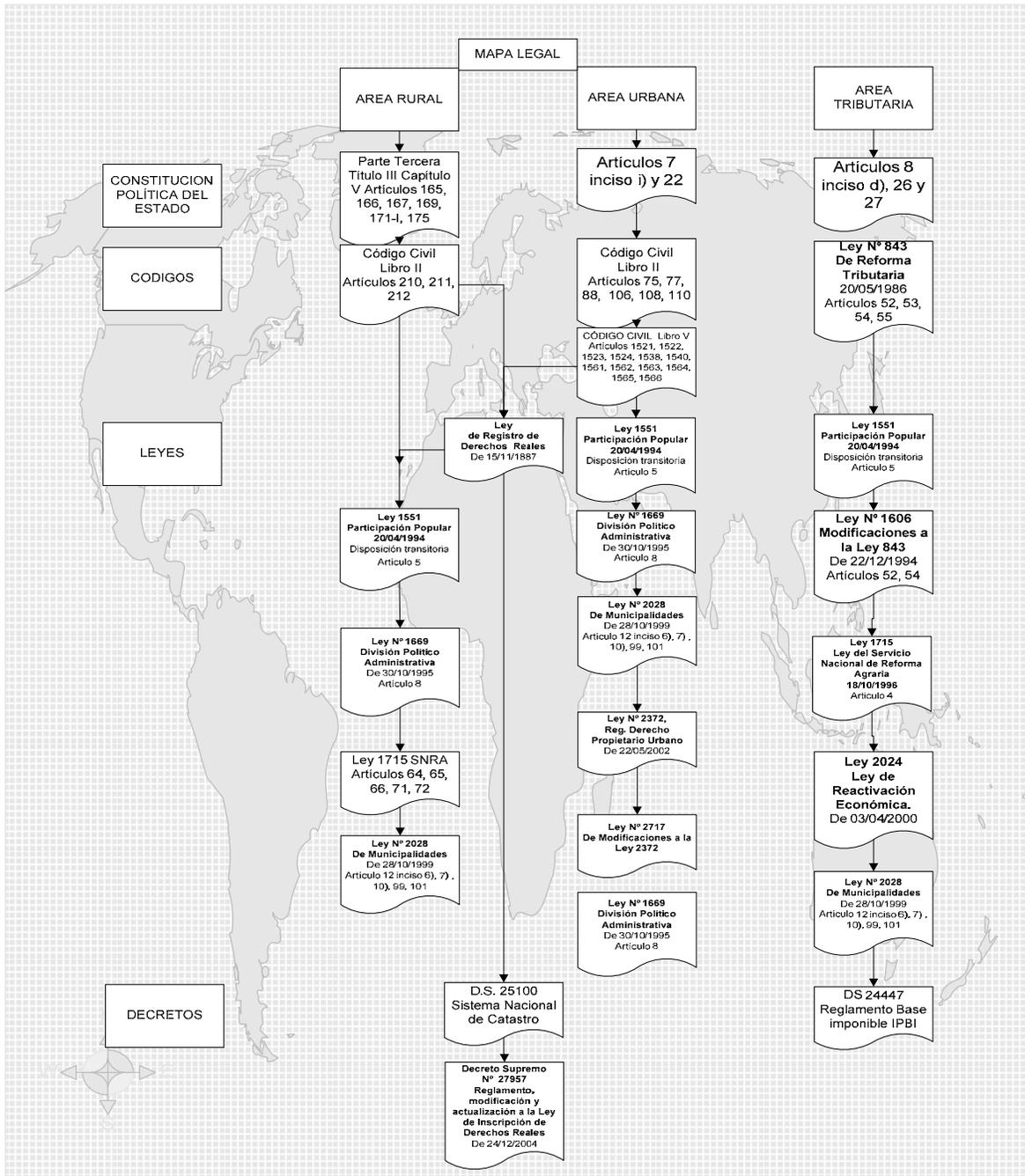
Anexo 7.5
Requerimiento Presupuestario para el Componentes Sostenibilidad
(En Dólares Americanos)

Componente	2011	2012	Total
III. Sostenibilidad Política y Social del Proceso de Reforma			
1. Promoción del apoyo político y de la sociedad civil			
Construcción de una voz más firme	12,000	15,000	27,000
Promoción del debate público	15,000	20,000	35,000
Promoción de encuentros y espacios de discusión	14,000	18,000	32,000
Políticas diferenciadas de comunicación sobre beneficios e impactos de la reforma	6,000		6,000
Difusión de material informativo	40,000	60,000	100,000
Determinación de percepción ciudadana	20,000	25,000	45,000
Subtotal	107,000	138,000	245,000
2. Gerencia pública, destrezas políticas y resolución de conflictos			
Potenciar capacidad de conducción	25,000	25,000	50,000
Programas alerta temprana/resoluc. de conflictos	15,000	20,000	35,000
Coordinación entre Poderes	24,000	24,000	48,000
Alianzas estratégicas	10,000	10,000	20,000
Subtotal	74,000	79,000	153,000
TOTAL COMPONENTE SOSTENIBILIDAD	181,000	217,000	398,000

Fuente: Estimaciones del equipo de Trabajo

Anexo 3

“Mapa” sinóptico de normas relativas a la Propiedad, Registro y Tributo



Anexo 4

DESCRIPCION DEL MAPA LEGAL

ÁREA RURAL				
NORMA GENÉRICA	ÁREA TEMÁTICA	ORGANISMO RESPONSABLE	RELACIÓN CON CATASTRO	RESUMEN
Constitución Política del Estado Ley 2650 13/04/2004 Artículos 7 inciso i) y 22	Derechos y Garantías	Estado	Define el derecho a la propiedad privada en general donde se encuentran incluidos los inmuebles urbanos y rurales	El artículo 7 define el derecho de toda persona a la propiedad, la misma que se limita en casos de necesidad pública o cuando no cumple función social, disponiendo para el efecto el mecanismo de la expropiación.
Constitución Política del Estado Ley 2650 13/04/2004 Parte Tercera Título III Capítulo V Artículos 165, 166, 167, 169, 171-I, 175	Régimen Agrario	Poder Ejecutivo	El catastro es el elemento técnico para la ubicación geográfica de los predios rurales.	<p>"Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la</p> <p>Propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural" (artículo 165°).</p> <p>El trabajo es "la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria" (artículo 166°). El Estado</p> <p>no reconoce el latifundio, es decir, la propiedad agraria de gran extensión; y que el solar campesino y la pequeña propiedad son indivisibles e inembargables, en tanto que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria son protegidas por el Estado sólo si cumplen una función económico-social.</p>
Código Civil Libro II De 02/04/1976 Artículos 75, 77, 88, 106, 108, 110	De la Propiedad	Poder Ejecutivo y Judicial	Delimita el marco de la propiedad de bienes inmuebles y sus restricciones relativas.	Define conceptos fundamentales relativos a la tenencia de la tierra tales como bien inmueble, posesión, función social, necesidad pública y expropiación en caso de no cumplir lo establecido por la Constitución Política y por las normas respectivas del Código Civil.
Código Civil Libro II De 02/04/1976 Artículos 210, 211, 212	Régimen Agrario	Poder Ejecutivo	Para la ubicación geográfica, dimensiones y uso de suelos de los predios rurales se necesita del proceso catastral.	Los artículos señalados definen el derecho propietario originario de la tierra del Estado. Añade además un elemento para adquirir la propiedad en el área rural que es el trabajo, como una forma de adquirir la propiedad en el área rural, coherente con el principio de la Reforma Agraria que la tierra es para quien la trabaja.

Código Civil Libro V De 02/04/1976 Artículos 1521, 1522, 1523, 1524, 1538, 1540, 1561, 1562, 1563, 1564, 1565, 1566	Del registro de la propiedad	Consejo de la Judicatura	Registro legal propiedad	<p>Instituye la organización de registros públicos entre ellos el de Derechos Reales.</p> <p>Define que la constitución, modificación, transmisión, limitación de derechos reales surten efecto jurídico ante terceros desde su inscripción en los registros dispuestos por ley.</p> <p>Dispone que actos jurídicos deban inscribirse en los registros públicos.</p> <p>Establece la organización institucional de las oficinas de registro en cada distrito judicial, así como los responsables del registro.</p>
Ley de Registro de Derechos Reales De 15/11/1887	Registro de Derechos Reales	Consejo de la Judicatura	Registro legal propiedad	Determina los procedimientos para registrar la propiedad, gravámenes y anotaciones judiciales de los bienes inmuebles.
Ley 1551 Participación Popular 20/04/1994 Artículo 14, apartado 2, inciso e)	Rural	Gobiernos Municipales	Competencia para administrar catastro rural	Confiere competencia a los Gobiernos Municipales o por intermedio de terceros a administrar el catastro rural.
Ley Nº 1669 División Político Administrativa De 30/10/1995 Artículo 8º	División territorial	Gobiernos Municipales	Definición de área rural y urbana	Define la competencia municipal para determinar los planos de uso de suelo urbano y rural bajo directrices del poder ejecutivo en cumplimiento a la ley de Medio Ambiente.
Ley Nº 1715 Del Servicio Nacional de Reforma Agraria De 18/10/1996 Artículos 64, 65, 66, 71, 72	Régimen Agrario	Servicio Nacional de Reforma Agraria	El saneamiento de las tierras esta directamente con el diseño e implementación del catastro rural.	Regula los elementos jurídicos sustantivos de la tenencia de la tierra en el agro, así como el saneamiento y catastro de la propiedad rural. Crea un procedimiento administrativo transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria pudiendo ejecutarse de oficio o a pedido de parte. Declara la disponibilidad de tierras fiscales a través del saneamiento de propiedad agraria en tres modalidades.

<p>Ley N° 2028 De Municipalidades De 28/10/1999 Artículo 4, apartado III, numeral 6)</p>	<p>Rural</p>	<p>Gobiernos Municipales</p>	<p>El Gobierno Municipal es el responsable de administrar el catastro rural.</p>	<p>En concordancia con la Ley de Participación Popular se otorga la competencia para administrar el catastro rural.</p>
<p>Decreto Supremo N° 25100 Creación del Sistema nacional de Catastro De 15 de Julio de 1998</p>	<p>Rural</p>	<p>Poder Ejecutivo</p>	<p>Responsable del sistema nacional de Catastro.</p>	<p>Creación del Sistema Nacional de Catastro cuyos componentes son el INC, INRA, Gobiernos Municipales y los Registros Públicos para coordinar funciones lograr el Sistema nacional de Catastro Legal.</p>
<p>Decreto Supremo N° 27957 Reglamento, modificación y actualización a la Ley de Inscripción de Derechos Reales De 24/12/2004</p>	<p>Registro en Derechos Reales</p>	<p>Consejo de la Judicatura</p>	<p>Registro legal propiedad</p>	<p>Actualiza los procedimientos de registro en Derechos Reales, incorporando nuevos mecanismos de registro de la propiedad, considerando que la ley data del 1887. La norma actualiza los sistemas de registros de la propiedad introduciendo elementos tecnológicos informáticos y conceptuales como el folio real. Dispone los términos para la eliminación de las anotaciones preventivas. Se introduce el registro de nuevas formas de propiedad como la propiedad horizontal y los condominios; el leasing financiero y la venta con pacto de rescate.</p>

ÁREA URBANA

NORMA GENÉRICA	ÁREA TEMÁTICA	ORGANISMO RESPONSABLE	RELACIÓN CON CATASTRO	RESUMEN
Constitución Política del Estado Ley 2650 13/04/2004 Artículos 7 inciso i) y 22	Derechos y Garantías	Estado	Define el derecho a la propiedad privada en general donde se encuentran incluidos los inmuebles urbanos.	El artículo 7 define el derecho de toda persona a la propiedad, la misma que se limita en casos de necesidad pública o cuando no cumple función social, disponiendo para el efecto el mecanismo de la expropiación.
Código Civil Libro II De 02/04/1976 Artículos 75, 77, 88, 106, 108, 110	De la Propiedad	Poder Ejecutivo y Judicial	Delimita el marco de la propiedad de bienes inmuebles y sus restricciones relativas.	Define conceptos fundamentales relativos a la tenencia de la tierra tales como bien inmueble, posesión, función social, necesidad pública y expropiación en caso de no cumplir lo establecido por la Constitución Política y por las normas respectivas del Código Civil.
Código Civil Libro V De 02/04/1976 Artículos 1521, 1522, 1523, 1524, 1538, 1540, 1561, 1562, 1563, 1564, 1565, 1566	Del registro de la propiedad	Consejo de la Judicatura	Registro legal propiedad	<p>Instituye la organización de registros públicos entre ellos el de Derechos Reales.</p> <p>Define que la constitución, modificación, transmisión, limitación de derechos reales surten efecto jurídico ante terceros desde su inscripción en los registros dispuestos por ley.</p> <p>Dispone que actos jurídicos deban inscribirse en los registros públicos.</p> <p>Establece la organización institucional de las oficinas de registro en cada distrito judicial, así como los responsables del registro.</p>
Ley de Registro de Derechos Reales De 15/11/1887	Registro de Derechos Reales	Consejo de la Judicatura	Registro legal propiedad	Determina los procedimientos para registrar la propiedad, gravámenes y anotaciones judiciales de los bienes inmuebles.
Ley 1551 Participación Popular 20/04/1994 Artículo 14, apartado 2, inciso e)	Propiedad Urbana	Gobiernos Municipales	Competencia para administrar catastro urbano.	Confiere competencia a los Gobiernos Municipales o por intermedio de terceros a administrar el catastro urbano.
Ley Nº 1669 División Político Administrativa De 30/10/1995 Artículo 8º	División territorial	Gobiernos Municipales	Definición de área rural y urbana	Define la competencia municipal para determinar los planos de uso de suelo urbano y rural bajo directrices del poder ejecutivo en cumplimiento a la Ley de Medio Ambiente
Ley Nº 2028 De Municipalidades	Propiedad	Gobiernos	El Gobierno Municipal es el responsable de administrar el catastro	Delimita zonas urbanas y zonas rurales, para la administración del catastro urbano, conforme con las

<p>De 28/10/1999 Artículo 12 inciso 6), 7) , 10), 99, 101</p>	Urbana	Municipales	urbano.	normas catastrales y técnico tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo.
<p>Ley Nº 2372, Regularización Derecho Propietario Urbano De 22/05/2002</p>	Propiedad Urbana	Ministerio de Desarrollo Económico	Regulariza propiedad inmueble urbana	Regulariza situación jurídica de predios urbanos en forma masiva que se encontraban en forma clandestina. Establece un procedimiento para probar la posesión de buena fe de los predios y el tiempo del mismo para tener derecho a la propiedad. La ley dispone la usucapión masiva a cargo del Ministerio de vivienda que es el responsable ante el poder judicial de llevar adelante este trámite. Dispone también la introducción del folio real para el registro de la propiedad en DD.RR. Establece un régimen de regularización de construcciones clandestinas y de promoción de inversiones en el sector de vivienda social.
<p>Ley Nº 2717 De Modificaciones a la Ley 2372 de Regularización de Derecho Propietario De 28 de Mayo de 2004 Artículos 1 y 2</p>	Propiedad Urbana	Ministerio de Desarrollo Económico	Regulariza propiedad inmueble urbana	Establece procedimientos excepcionales para la regularización masiva de titulación y registro en Derechos Reales de todos los inmuebles urbanos.
<p>Decreto Supremo Nº 27957 Reglamento, modificación y actualización a la Ley de Inscripción de Derechos Reales De 24/12/2004</p>	Registro en Derechos Reales	Consejo de la Judicatura	Registro legal propiedad	Actualiza los procedimientos de registro en Derechos Reales, incorporando nuevos mecanismos de registro de la propiedad, considerando que la ley data del 1887. La norma actualiza los sistemas de registros de la propiedad introduciendo elementos tecnológicos informáticos y conceptuales como el folio real. Dispone los términos para la eliminación de las anotaciones preventivas. Se introduce el registro de nuevas formas de propiedad como la propiedad horizontal y los condominios; el leasing financiero y la venta con pacto de rescate

ÁREA TRIBUTARIA

NORMA GENÉRICA	ÁREA	ORGANISMO RESPONSABLE	RELACIÓN CON CATASTRO	RESUMEN
<p>Constitución Política del Estado De 02/04/1976 Artículos 8 inciso d), 26 y 27</p>	Deberes fundamentales	Poder Ejecutivo, Administración Tributaria	Ninguna	Establece deberes fundamentales que tienen las personas de contribuir al erario nacional según su capacidad económica. Dispone que los tributos sean obligatorios sólo cuando se establecen por ley y son de carácter general, determinando un sacrificio igual en forma proporcional y progresiva.
<p>Ley Nº 843 De Reforma Tributaria 20/05/1986 Artículos 52, 53, 54, 55</p>	Tributaria	Administración Tributaria	Aplicación de normas catastrales y técnicas tributarias para definir base imponible en predios urbanos y rurales.	Se crea el Impuesto anual a la propiedad inmueble, cuya base imponible estará definida por el valor fiscal establecido por el Poder Ejecutivo, en tanto no se practiquen avalúos fiscales la base imponible estará dada por el autoevaluó, incluyendo tierras rurales obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación, compra u otra forma de adquisición, exenciones y determinación de base imponible.
<p>Ley 1551 Participación Popular 20/04/1994 Disposición transitoria Artículo 5</p>	Tributaria	Gobiernos Municipales	La definición de la base imponible de los inmuebles será en base a avalúos fiscales catastrales	Dispone que los impuestos a la propiedad tanto de inmuebles como vehículos son dominio municipal, los mismos que serán administrados por las administraciones tributarias municipales bajo la orientación de la Administración Tributaria Nacional la misma que podrá recaudar por cuenta de los municipios si así lo dispone algún Gobierno Municipal.
<p>Ley Nº 1606 Modificaciones a la Ley 843 De 22/12/1994 Artículos 52, 54</p>	Tributaria	Gobiernos Municipales	Aplicación de las normas catastrales y técnicas tributarias urbanas y rurales.	Crea el impuesto anual a la propiedad inmueble. Define como sujetos pasivos a las personas jurídicas o naturales a propietarias de cualquier tipo de inmuebles, incluidas tierras rurales obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación, por compra y por cualquier otra forma de adquisición.
<p>Ley 1715 Ley del Servicio Nacional de</p>	Régimen Tributario Agrario	Administración Tributaria	La base imponible está definida por las dimensiones de los predios rurales, su ubicación y uso.	La base imponible para la propiedad agraria será el autoevaluó establecido por el propietario. La Administración Tributaria remitirá al INRA

Reforma Agraria 18/10/1996 Artículo 4				reporte de liquidación de pago de impuestos. El solar campesino y las propiedades comunitarias indígenas están exentos del pago de impuestos.
Ley 2024 Ley de Reactivación Económica. De 03/04/2000	Tributaria	Instituto Nacional de Reforma Agraria	Modifica la base imponible.	En la Sección de Incentivos a la Inversión Agropecuaria, sustituye el numeral I del Artículo 4º de la Ley 1715 referente a la Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria, que será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que este atribuya a su inmueble.
Ley Nº 2028 De Municipalidades De 28/10/1999 Artículo 12 inciso 6), 7) , 10), 99, 101	Tributaria	Gobiernos Municipales	Define valores de inmuebles para fines tributarios	Aprueba planos de zonificación y valuación zonal o distrital. Delimita zonas urbanas y zonas rurales, para la administración del catastro urbano y rural, conforme con las normas catastrales y técnico tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo. Aprueba las Ordenanzas Municipales de Tasas y Patentes. Ratifica que los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles son de dominio tributario municipal
Decreto Supremo Nº 24447 Reglamenta la Ley 1551 de Participación popular 20/12/1996 Artículo 6,	Tributaria	Gobiernos Municipales	Ingresos Municipales	Reglamenta la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, está constituida por el avalúo fiscal que realicen los Gobiernos Municipales. Mientras no se practiquen los avalúos fiscales los Gobiernos Municipales realizarán la zonificación de su jurisdicción municipal y la respectiva valuación zonal, a efectos de proporcionar las correspondientes pautas para el autoevalúo. En el caso de la Propiedad Inmueble Agraria, la base imponible será la que establezca el propietario, de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble.

Anexo 5

Resumen de Disposiciones Legales

LEY Nº 1551
LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR
20/04/1994

TITULO I
DE LA PARTICIPACION POPULAR
CAPITULO I
DEL ALCANCE DE LA PARTICIPACION POPULAR

Artículo 2º. (Alcance). Para lograr los objetivos señalados en el artículo 1º:

b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

TITULO II
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
CAPITULO UNICO
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Artículo 14º. (Ampliación de Competencias Municipales).

I. Se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.

e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.

f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de Uso de Suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 5º. (Administración de los Impuestos a la Propiedad Inmueble Urbana, Vehículos y Propiedad Rural).

I. Hasta que las municipalidades practiquen los avalúos fiscales que sustituyan los autoavalúos de inmuebles urbanos, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 6º del D.S. Nº 21458 del 28 de noviembre de 1986.

II. Para la determinación de la base imponible de vehículos automotores, motonaves y aeronaves, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 7º del D.S. Nº 21458 de 28 de noviembre de 1986.

III. Hasta la gestión fiscal de 1995, la Dirección General de Impuestos Internos será la encargada de la recaudación de estos impuestos, sin que se afecte el nuevo sistema de distribución establecido en la presente Ley. Durante este período, la mencionada Dirección capacitará y transferirá a los Gobiernos Municipales que tengan capacidad administrativa, la recaudación de estos impuestos.

LEY Nº 2372

LEY DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO URBANO

22/05/2002

CAPITULO PRIMERO

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1º. (Objeto) El Objeto de la presente Ley es, establecer:

a) Procedimientos excepcionales para regularizar masivamente la titulación individual y registro en la Oficina de Derechos Reales de los inmuebles urbanos del Fondo Nacional de Vivienda Social y aquellos inmuebles urbanos que, en general, al 31 de diciembre de 2000, no contaban con títulos registrados en Derechos Reales;

NOTA: Artículo 1º DE LA LEY Nº 2717.- modificase el artículo 1º en su inciso a) por lo siguiente:

a) Procedimientos excepcionales par regularizar masivamente la titulación individual y registro en la oficina de Derechos Reales de todos los inmuebles urbanos, que al 31 de diciembre de 2000, cuenten o no con títulos inscritos en Derechos Reales.

b) Procedimientos extraordinarios y temporales para la regularización de las propiedades municipales habitadas por ocupantes, antes del 31 de diciembre de 1998;

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACION MASIVA

Artículo 2º. (Casos que pueden ser objeto de regularización masiva). La regularización de títulos individuales de urbanizaciones enteras, se realizará mediante el procedimiento de "Regularización Masiva", el cual será aplicado a aquellos inmuebles urbanos no registrados en Derechos Reales, que al 31 de diciembre de 2000, contaban con construcciones permanentes y habitables, ocupadas por sus poseedores, acreditadas mediante:

1) Posesión pacífica, a través de certificados judiciales que demuestren que no ha habido juicios por la posesión y propiedad de los inmuebles en cuestión o por conflictos con los ocupantes de los inmuebles, y;

NOTA: Artículo 2º DELALEY Nº 271.- Modificase el Artículo 2º, Párrafo Primero, numeral 1) de la Ley Nº 2372, por el siguiente texto:

Artículo 2º. (Casos que pueden ser objeto de regularización masiva). "La regulación de títulos individuales reurbanizaciones enteras, se realizará mediante el procedimiento de regularización masiva, el cual será aplicado a aquellos inmuebles urbanos registrados o no en Derechos Reales, que al 31 de diciembre de 2000contaban con construcciones permanentes y habitantes.

1) Posesión pacífica y continua, acreditada mediante Declaración Jurada de Posesión efectuada ante autoridad judicial competente que demuestre inequívocadamente su ubicación, nombre del propietario y ocupante del inmueble en cuestión."

Artículo 3º. (Procedimiento de Regularización Masiva). El procedimiento de "Regularización Masiva" tendrá por objeto la revisión, rectificación y otorgamiento de documentos que acrediten el derecho propietario sobre inmuebles urbanos. El procedimiento, estará sustentado en información gráfica georeferenciada y en pruebas de posesión efectiva de sus ocupantes.

La "Regularización Masiva", será ejecutada de oficio y de manera simplificada mediante programas promovidos por el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, en calidad de institución promotora. Para llevar a cabo sus labores, coordinará con los Gobiernos Municipales y dará prioridad a las solicitudes que éstos

efectúen. Para que Derechos Reales registre el derecho propietario de inmuebles urbanos elegibles, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. ejecutará previamente el procedimiento descrito en el artículo 4°.

Artículo 3°. (Características de la Regulación Masiva). Modifícase y adiciónase al Artículo 4°, numeral IV, lo siguiente:

“IV. El Ministerio de Desarrollo Económico, a través del Viceministerio de Vivienda y/o el Gobierno Municipal, interpondrá, ante el Juez competente, la declaración de Usucapión Masiva por la vía del proceso sumario en los siguientes casos:

d) Cuando el Gobierno Municipal determine la necesidad de perfeccionar la cesión de áreas verdes de equipamiento o vías por parte de las urbanizaciones, remodelaciones o complementaciones debidamente justificadas, que por cualquier motivo no logren ser inscritas.”

Artículo 4°. (Características de la Regularización Masiva). La regularización masiva se efectuará de conformidad con el procedimiento que se describe en el presente artículo. El procedimiento de regularización masiva, no se podrá emplear en caso de solicitudes individuales, las cuales deberán tramitarse en juicios ordinarios conforme a los actuales procedimientos de Usucapión previstos en el Código Civil.

I. El Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos" elaborará planos con referencias geográficas de las urbanizaciones o asentamientos humanos que sean objeto de la regularización propuesta. Asimismo, evaluará si los perímetros establecidos por dichos planos se superponen sobre perímetros de inmuebles colindantes, con el fin de que Derechos Reales determine inequívocamente y luego ejecute, acciones de regularización que corresponda, según el procedimiento establecido en la presente Ley, y el posterior registro del derecho propietario urbano. Antes de presentar los planos a Derechos Reales, éstos deberán ser presentados por el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos a los Gobiernos Municipales para su aprobación.

II. Si no hubiera conflicto sobre el derecho propietario en cuestión y, los ocupantes contasen con los títulos que acrediten legalmente su derecho, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos los revisará, corrigiendo, si correspondiese, la información literal de las minutas de transferencia que discrepe con la de los planos georeferenciados, previamente aprobados por el Gobierno Municipal respectivo.

IV. El Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos interpondrá, ante el Juez Competente, la declaración de la Usucapión Masiva por la vía del Proceso sumario, en los siguientes casos:

a) Si existiera un conflicto por mejor derecho propietario entre los ocupantes y terceros, y ambos contarán con documentos relacionados con el derecho propietario del inmueble, se declarará el derecho en favor de los ocupantes, mediante Usucapión Masiva Ordinaria, siempre que acrediten una posesión pacífica, continua y pública por 5 (cinco) años, de conformidad con el artículo 2° de la presente Ley, y cumplan los demás requisitos establecidos por el Código Civil;

b) Si los ocupantes no cuentan con justo título, se declarará el derecho a su favor mediante Usucapión Masiva Extraordinaria, siempre que acrediten una posesión pacífica, continua y pública por 10 (diez) años de conformidad con el artículo 2° de la presente Ley, y cumplan los demás requisitos establecidos por el Código Civil;

c) En caso que el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos determine que el derecho propietario corresponde a los ocupantes del inmueble, reunirá las pruebas que acrediten los requisitos establecidos en el presente párrafo y elaborará la demanda ante el Juez Competente, acumulando las pretensiones de todos los ocupantes, de manera masiva, por urbanizaciones o asentamientos.

V. Si el derecho propietario correspondiese a un tercero, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos solicitará al Gobierno Municipal que corresponda, un proceso de mediación que lleve a un acuerdo entre las partes. Una vez logrado el acuerdo entre partes, el Gobierno Municipal solicitará al Juez Competente, la

homologación del acuerdo y el registro correspondiente en Derechos Reales de los inmuebles. En caso que no hubiese acuerdo, el Gobierno Municipal podrá proceder a la expropiación de los inmuebles en cuestión por razones de necesidad y utilidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 5°.

Artículo 5. (Expropiación de inmuebles por necesidad y utilidad pública). Declárese de necesidad y utilidad pública la expropiación de inmuebles urbanos ocupados con fines de vivienda, en los cuales exista conflicto respecto del derecho propietario y no sea posible regularizar la propiedad, en favor de los ocupantes, mediante los mecanismos descritos en el artículo anterior. La necesidad y utilidad pública de la expropiación están sustentadas porque los Gobiernos Municipales ven obstaculizadas las posibilidades de incluir dichos inmuebles como parte de su jurisdicción, para fines de desarrollo de viviendas de carácter social, obras públicas, planeamiento, desarrollo urbano y recaudación tributaria.

La expropiación, se ejecutará conforme al procedimiento previsto en el Capítulo VII de la Ley de Municipalidades con las modificaciones establecidas en la presente Ley, siempre que los ocupantes hayan:

- a) Acordado comprar los terrenos al valor que la municipalidad haya establecido, a través del avalúo pericial, teniendo en cuenta que el inmueble estará saneado y contará con registro adecuado en Derechos Reales, y,
- b) Depositado en una Cuenta Bancaria, en favor del Gobierno Municipal, el valor de los inmuebles establecido según el punto anterior. El Gobierno Municipal, pagará el justo precio que corresponda al valor catastral.

CAPITULO CUARTO DEL REGISTRO DE DERECHOS REALES

Artículo 10°. (Competencia exclusiva de Derechos Reales para dar fe pública sobre derechos propietarios). La fe pública sobre los derechos propietarios, será otorgada exclusivamente por Derechos Reales. Para dicho fin, Derechos Reales contará con un sistema único de registro de Folio Real cuya información literal extraída de la minutas de transferencia, será consistente con la información gráfica. La información gráfica de la base de datos de Derechos reales estará constituida por mosaicos de planos que contarán con referencias a coordenadas geográficas que permitan determinar la ubicación y linderos de inmuebles, con el fin de evitar superposiciones y vacíos de derechos y, de tal manera, identificar y sanear inmuebles. Derechos reales tiene la atribución de fijar un nivel de tolerancia de errores en las planimetrías, para lo cual empleará los criterios estándar establecidos para los sistemas de medición disponibles en el mercado. Derechos Reales tendrá la obligación de mantener archivos testigo trimestrales de su base de datos nacional, en microfichas o CDROM, con fines de uso legal, a ser depositados en custodia en las bóvedas del Banco Central de Bolivia.

Artículo 11°. (Corrección de errores materiales). Constituirán instrumento suficiente para su registro en Derechos Reales, aquellas minutas de transferencia y planimetrías geo-referenciadas que genere el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos en los procedimientos de Regularización Masiva. Igualmente lo serán las minutas de transferencia emitidas por los gobiernos Municipales por la venta de sus terrenos, conforme a lo previsto en el artículo 8° de esta Ley.

Las discrepancias y errores materiales que surjan entre las minutas y planimetrías geo-referenciadas, con la información inscrita en Derechos Reales, serán corregidos mediante el procedimiento de registro que dicha institución establezca.

Artículo 12°. (Base Gráfica común de Derechos Reales y Catastros Municipales). Derechos Reales remitirá a los Gobiernos Municipales correspondientes, las bases gráficas geo-referenciadas mencionadas, sobre las cuales necesariamente deberán desarrollar sus catastros, añadiendo información técnica y económica sobre los inmuebles. Para esto, los Gobiernos Municipales incorporarán a dicha base gráfica las capas de información catastral con fines de gestión, planificación, administración tributarias y desarrollo municipal.

CAPITULO SEPTIMO
EJECUCION DE LA PRESENTE LEY

Artículo 15º. (Ejecución del Saneamiento). Para la ejecución de lo dispuesto en la presente Ley, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, impulsará la concertación de créditos y donaciones con organismos multilaterales y bilaterales. Además, desarrollará un programa de apoyo institucional, en favor de los Catastros Municipales y Derechos Reales, mediante Acuerdos de Responsabilidad Compartida (ARCOS), promovidos por el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y celebrados entre las instituciones mencionadas.

CAPITULO OCTAVO
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 16º. (El Instituto Nacional de Catastro). El Instituto Nacional de Catastro (INC), desarrollará las normas nacionales de catastro que deban cumplir los Gobiernos Municipales, de conformidad con las normas reglamentarias que se establezcan por Decreto Supremo.

LEY Nº 2028
LEY DE MUNICIPALIDADES
28/10/1999

TITULO I
MUNICIPALIDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL
CAPITULO II
JURISDICCION Y COMPETENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Artículo 8º. (Competencias). Las competencias del Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines son las siguientes:

III. EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA:

1. Recaudar y administrar los ingresos municipales de carácter tributario y no tributario;
6. Administrar el Sistema del Catastro Urbano y Rural en forma directa o a través de terceros, de acuerdo con normas técnicas emitidas por el Poder Ejecutivo;
7. Administrar el Registro y Padrón de contribuyentes, en base al Catastro Urbano y Rural;

TITULO III
ORGANO REPRESENTATIVO, NORMATIVO, FISCALIZADOR Y DELIBERANTE
CAPITULO I
CONSEJO MUNICIPAL

Artículo 12º. (Concejo Municipal). El Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes:

5. Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, a los sesenta (60) días de su presentación por el Alcalde Municipal, incorporando la delimitación del radio urbano y rural de su jurisdicción. En caso de que el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, dichos planes y programas se darán por aprobados;
6. Aprobar los planos de zonificación y valuación zonal o distrital, tablas de valores según calidad de vía de suelo, calidad y tipo de construcción, servicios y calzadas, así como la delimitación literal de cada una de las zonas urbanas y zonas rurales detectadas en el proceso de zonificación, conforme a normas nacionales vigentes a propuesta del Alcalde Municipal;
7. Fiscalizar la administración del catastro urbano y rural, de acuerdo con las normas catastrales y técnico - tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo;

TITULO IV
ORGANO EJECUTIVO
CAPITULO I
ALCALDE MUNICIPAL

Artículo 44º. (Atribuciones). El Alcalde Municipal tiene las siguientes atribuciones:

9. Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación, dentro de los noventa (90) días de gestión;
17. Administrar el catastro urbano y rural en forma directa o darlo en concesión a terceros, previa autorización del Concejo, de acuerdo con normas catastrales y técnico-tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo;
19. Ejecutar las expropiaciones aprobadas por el Concejo Municipal, conforme a Ley;

TITULO III
ORGANO REPRESENTATIVO, NORMATIVO, FISCALIZADOR Y DELIBERANTE
CAPITULO I
CONSEJO MUNICIPAL

Artículo 12º. (Concejo Municipal). El Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes:

6. Aprobar los planos de zonificación y valuación zonal o distrital, tablas de valores según calidad de vía de suelo, calidad y tipo de construcción, servicios y calzadas, así como la delimitación literal de cada una de las zonas urbanas y zonas rurales detectadas en el proceso de zonificación, conforme a normas nacionales vigentes a propuesta del Alcalde Municipal;

7. Fiscalizar la administración del catastro urbano y rural, de acuerdo con las normas catastrales y técnico - tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo;

10. Aprobar las Ordenanzas Municipales de Tasas y Patentes, remitiéndolas al Senado Nacional, para su respectiva consideración y aprobación;

CAPITULO VI
PLANIFICACION

Artículo 77º. (Planificación Municipal). Los Gobiernos Municipales establecerán procesos integrales de planificación, tomando en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la presente Ley y en cumplimiento de las normas y sistemas departamentales y nacionales.

Artículo 78º. (Plan de Desarrollo Municipal). Los Gobiernos Municipales formularán, en el marco de una planificación estratégica, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial bajo las normas básicas, técnicas y administrativas del Sistema de Planificación Nacional y de la Ley de Administración y Control Gubernamental, garantizando el carácter participativo del mismo.

Artículo 79º. (Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial). El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área urbana y rural del Municipio y establecerá, al menos, lo siguiente:

1. La formulación de los esquemas del Ordenamiento Territorial y Urbano a corto, mediano y largo plazo;
2. La asignación de usos del suelo;
3. La determinación de patrones de asentamiento, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento;
4. Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución;
5. La determinación de los planes, programas y proyectos así como la programación de inversiones;
6. La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud; y
7. Las áreas de gobierno, grandes centros comerciales, áreas de uso militar, industrial, de servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica, cementerios, depósitos de residuos, desechos y otros servicios colectivos deben usar del subsuelo y contar obligatoriamente con una red de distribución de servicios de mayor capacidad, con los medios de eliminar o disminuir los riesgos de contaminación ambiental e insalubridad y mantener condiciones de vida vegetal y animal constantes y autorreguladas.

CAPITULO II
HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL Y DELIMITACION DEL DOMINIO TRIBUTARIO

Artículo 99º. (Delimitación del Dominio Tributario). Para establecer la delimitación del dominio tributario correspondiente al gobierno central y a los gobiernos municipales se señalan los siguientes criterios:

1. Se reconoce a los gobiernos municipales, con carácter exclusivo, la facultad de cobrar y administrar impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, impuesto a la chicha con grado alcohólico, impuestos a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos, Tasas por servicios prestados y patentes; y

2. Dominio tributario de coparticipación, corresponden a este concepto las participaciones reconocidas por el gobierno central a que tienen derecho los gobiernos municipales de conformidad con disposiciones legales en vigencia.

Artículo 101°. (Ingresos Tributarios). Se consideran ingresos municipales tributarios a los provenientes de:

1. Impuestos; y
2. Tasas y Patentes

CAPITULO VI LIMITACIONES DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Artículo 119°. (Limitaciones del Derecho Propietario). Dentro del área de su jurisdicción territorial, el Gobierno Municipal, para cumplir con los fines que le señala la Ley y en el marco de las normas que rigen la otorgación de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer las siguientes limitaciones al derecho propietario:

1. Restricciones administrativas; y
2. Servidumbres Públicas

Artículo 120°. (Restricciones Administrativas). Las Restricciones Administrativas son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la autoridad municipal, en atención a la planificación municipal y al interés público. En consecuencia, no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna.

Artículo 121°. (Servidumbre Pública). Se entenderá por Servidumbre Pública al derecho real que se impone a determinados bienes inmuebles a efecto del interés público. Constituyen obligaciones de hacer o no hacer que afectan solamente el uso de la propiedad y no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna. Los casos en que constituyan una desmembración del derecho propietario, se considerará como expropiación parcial. El Gobierno Municipal está obligado a inscribir en el Registro de Derechos Reales, sin ningún costo, todas las servidumbres públicas.

CAPITULO VII EXPROPIACIONES

Artículo 122°. (Expropiación).

I. Los Gobiernos Municipales están facultados para ejercer el derecho de expropiación de bienes privados mediante Ordenanza Municipal, dentro del ámbito de su jurisdicción, con sujeción a la Constitución Política del Estado y a lo establecido por la presente Ley.

II. Las expropiaciones requieren de previa declaratoria de necesidad y utilidad pública previo pago de indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal aprobada por dos tercios. En esta Ordenanza deberá especificarse con precisión el fin a que habrá de aplicarse el bien expropiado de acuerdo con los planes, proyectos y programas debidamente aprobados con anterioridad a la expropiación.

Una vez concluido el trámite de expropiación, el Alcalde Municipal deberá informar al Concejo Municipal.

Artículo 123°. (Avalúo o Justiprecio).

I. El monto de la indemnización o justiprecio por expropiación de bienes inmuebles urbanos, será el valor acordado entre partes o, en su caso, establecido por la autoridad competente; previo avalúo pericial.

II. Las expropiaciones en el área rural requeridas por el Gobierno Municipal, para obras de Interés Social y Servicios Públicos, se regirán por Ley N° 1715 de 18 de Octubre de 1996.

III. En ningún caso se aplicará la compensación con otros inmuebles de propiedad pública municipal.

IV. El valor de todas las expropiaciones dispuestas por el Concejo deberá incluirse en el presupuesto municipal de la gestión correspondiente, como gasto de inversión.

LEY DE REGISTRO DE DERECHOS REALES

15/11/1887

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º

Ningún derecho real sobre inmuebles, surtirá efecto, si no se hiciere público en la forma prescrita en esta ley. La publicidad se adquiere por medio de la inscripción del título de que procede el derecho, en el respectivo registro de los derechos reales.

Artículo 3º

Cumplida la prescripción del artículo primero ninguna inscripción se hará sino en el caso de constar del registro, que la persona de quien procede el derecho que se trata de inscribir, es el actual propietario de los bienes sobre los que ha de recaer la inscripción. Sin embargo, en el caso de haberse transferido la propiedad por causa de muerte, podrá hacerse de un derecho procedente del difunto en los términos estatuidos por el artículo 551 del Código Civil, para aceptar la herencia.

Artículo 4º

Sólo podrán inscribirse los títulos que consten de escritura pública, las providencias judiciales que aparezcan de certificaciones o ejecutorias expedidas en forma auténtica y los documentos privados reconocidos legalmente.

CAPÍTULO II: DE LOS TITULOS SUJETOS A INSCRIPCION, Y EFECTOS DE LA INSCRIPCION

Artículo 7º

Se inscribirán en el registro:

1º las hipotecas legales, voluntarias y judiciales claramente especificadas;

2º Los contratos de venta, sea ésta pura y simple, sea dependiente de una promesa de futuro o sea con subrogación o con pacto de retroventa;

3º Los contratos de cambio y los de anticresis;

4º Los de compañía universal o particular reglados por el libro 3º, título 1º del Código Civil, siempre que uno o más de los socios lleven a la sociedad bienes raíces, sobre los cuales llegue ésta a adquirir mediante el contrato derechos de propiedad, de uso, de habitación o de usufructo;

5º Los contratos de constitución de dote;

6º Los contratos u otros títulos de usufructo, uso y habitación;

7º Los de redención, traslación y reducción de censos o de principales capelánicos;

8º Las sentencias y laudos arbitrales ejecutoriados que declaren la prescripción adquisitiva de dominio o de cualquier otro derecho real;

9º Los contratos en cuya virtud se crean o se extinguen las servidumbres;

10º Los contratos de arrendamiento por más de cinco años, las anticipaciones de alquiler o rentas por más de un año, así como la transferencia de los derechos del arrendatario;

11° El privilegio resultante de una venta cuyo precio total o parcial adeude el comprador en los casos del artículo 1.451 del Código Civil;

12° El privilegio del que ha suministrado dinero para la adquisición de un inmueble, según el artículo 1.452 del mismo Código y todos los demás créditos privilegiados, comprendidos en el capítulo 4°, título 20, libro 3° del Código Civil;

13° Las concesiones de minas, canteras u otros aprovechamientos semejantes;

14° En general todos los contratos nominados o innominados, así como las disposiciones testamentarias cuyo objeto sea crear, transmitir, restringir o ampliar derechos reales, y en los casos de sucesión ab intestato, el auto que confiere la misión en posesión hereditaria.

Artículo 8°

Deben inscribirse igualmente todos los impedimentos y prohibiciones que limitan el derecho de propiedad y la libre disposición de los bienes, tales como los siguientes:

1° Las sentencias ejecutoriadas en que se declare una quiebra, o se admita la cesión de bienes o se ordene su expropiación;

2° Los actos en virtud de los cuales se interrumpe la prescripción según el capítulo 6°, título 21, libro 3° del Código Civil;

3° Las resoluciones judiciales ejecutoriadas en que se declare incapaz a una persona y se le nombre curador, así como las de rehabilitación, y las que confieren posesión definitiva de los bienes del ausente;

4° La renuncia de la mujer casada a los bienes gananciales, hecha conforme al caso 4° del artículo 975 del Código Civil;

5° Las sentencias ejecutoriadas en las que se ordene la Separación de los bienes matrimoniales, o se otorgue la administración a la mujer.

Artículo 10°

La inscripción de los títulos en el registro, podrá pedirse:

1° por el que trasmite el derecho;

2° por el que lo adquiere;

3° por quien tenga la representación legítima de cualquiera de ellos; y

4° por quien tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir.

Artículo 14°

Ningún título sujeto a inscripción conforme a esta ley, surte efecto contra tercero, sino desde el momento en que ha sido inscrito en el registro, en la forma prescrita en el artículo anterior.

Artículo 15°

Si por actos distintos ha transmitido el propietario unos mismos bienes raíces a diferentes personas, la propiedad pertenece al adquirente que haya inscrito antes su título.

Artículo 16°

La preferencia entre acreedores hipotecarios, y entre éstos y los demás adquirentes de cualesquiera otros derechos reales sobre unos mismos bienes raíces, se regulará por la prioridad de su inscripción en el registro. Esta disposición no perjudica a los créditos privilegiados expresados en el artículo 1.444 del Código Civil.

Artículo 18°

En los casos previstos por el citado artículo 8°, incisos 1° y 2°, no podrán oponerse aquellos actos contra terceros adquirentes sino cuando la inscripción se hubiere hecho con anterioridad.

Artículo 19°

Es de ningún efecto la inscripción hecha en la oficina de un departamento distinto de aquél en que se hallan los bienes. Cuando una heredad se halle situada en dos o más departamentos, la inscripción se hará en la oficina de cada uno de ellos.

Artículo 22°

La omisión de la inscripción en uno y otro caso, estará comprendida en la disposición del artículo 14.

Artículo 23°

El ministerio público, bajo de responsabilidad, requerirá la inscripción determinada por el artículo 20, respecto de las fianzas e hipotecas en favor del Estado, de menores, inhábiles o mujeres casadas, en vista de los certificados que obtenga de las oficinas públicas.

CAPÍTULO III: DEL MODO DE HACER LAS INSCRIPCIONES

Artículo 24°

La persona que solicite la inscripción de un título constante de escritura pública, lo requerirá al registrador para que con vista del título original, haga la inscripción correspondiente, que anotará, además, al margen de aquella. Si la inscripción se solicita en virtud de certificaciones ejecutorias judiciales o documentos privados, quedarán estos archivados en la oficina del registrador, que los guardará en la forma que prescribirán los reglamentos del caso, otorgando el respectivo testimonio.

Artículo 25°

El asiento de inscripción contendrá:

1° la naturaleza del título, su fecha y la de su presentación en la oficina, con más la hora de ésta y el número del asiento;

2° la designación clara del derecho que forma el objeto de la inscripción;

3° el tiempo de su duración cuando aparezca determinado;

4° la conformidad de la inscripción con la escritura original, o con la certificación o ejecutoria presentada; y

5° todas las circunstancias que respecto del título prescribe el artículo 6° de esta ley, y las especiales a que dé lugar la naturaleza propia del acto o contrato por inscribir.

Artículo 30°

Los títulos que contuvieren alguna falta insubsanable a juicio del registrador, no se inscribirán ni se anotarán preventivamente en el registro. Pero pondrá éste en ellos bajo de responsabilidad y en el acto, un cargo o asiento de presentación, expresando brevemente el motivo de haberse denegado su inscripción o anotación. El interesado podrá reclamar de esta negativa ante el juez respectivo, dentro de los 30 días siguientes a ella, demandando se verifique la inscripción o anotación, la que si es ordenada, se retrotraerá a la fecha del asiento

de presentación. Después de este término no surtirá efecto la anotación preventiva de la demanda sino desde su fecha.

Artículo 33°

Se rectificará por medio de una sub-inscripción cualquier error de hecho cometido en el título constitutivo del derecho inscrito o en su inscripción. Pero no podrá hacerse esta sub-inscripción sino en virtud de avenimiento de las partes o de providencia judicial, a no ser que el error haya sido cometido por el registrador, en cuyo caso éste hará la rectificación con intervención fiscal.

Artículo 34°

La sub-inscripción se hará con la misma claridad y precisión que la inscripción y sólo en virtud de título legítimo y auténtico, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

CAPÍTULO V: DE LA EXTINCIÓN DE LAS INSCRIPCIONES

Artículo 35°

La inscripción no se extingue sino por su cancelación, por la inscripción de la transferencia del dominio o derecho real verificado en favor de otra persona, y por prescripción en los casos en que en virtud de ésta, se extingue el derecho a que se refiere la inscripción.

Artículo 36°

También se extingue la inscripción por la expiración del término fijado a su duración en el título constitutivo del derecho inscrito, con tal de que dicho término conste de una manera precisa y clara. Sólo en este caso puede oponerse a tercero de buena fe, la extinción del derecho que no resulte cancelado en el registro público.

Artículo 42°

Es obligación del registrador dar cuantas copias y certificados se le pidan judicial o extrajudicialmente y publicar en los diarios la enumeración de las propiedades gravadas. Las copias serán gratuitas.

LEY N° 1669
30/10/1995

Artículo 8°. El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, y en el marco de la Ley General del Medio Ambiente, aprobará las directrices generales que deberán cumplir los Gobiernos Municipales para la aprobación de los planes de uso de suelo urbano y rural.

LEY N° 1715
LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
18/10/1996

TITULO I
SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 3° (Garantías Constitucionales).

I. Se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a las leyes.

II. Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio.

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte N del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991

IV. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por la Constitución Política del Estado y la ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan una función económico-social y no sean abandonadas conforme a las previsiones de esta ley. Cumplidas estas condiciones, el Estado garantiza plenamente el ejercicio del derecho propietario, en concordancia con lo establecido en el parágrafo I del presente artículo.

Artículo 4° (Base Imponible y Exenciones)

I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días, del vencimiento del plazo legalmente establecido con carácter general para la declaración y pago del impuesto.

II. A los fines previstos en el Capítulo N del Título IV de esta ley, las entidades recaudadoras del impuesto referido en el parágrafo precedente, remitirán periódicamente a conocimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria información, en medios físicos o magnéticos, relativa a las liquidaciones y pago del impuesto.

III. El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y' originarias, están exentas del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria, de acuerdo a lo que dispongan las normas tributarias en vigencia.

PROPIEDAD AGRARIA Y DISTRIBUCION DE TIERRAS
CAPITULO I
PROPIEDAD AGRARIA

Artículo 41 ° (Clasificación y Extensiones de la Propiedad Agraria).

I. La propiedad agraria se clasifica en: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

1. El Solar Campesino constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;

2. La Pequeña Propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;

3. La mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;

4. La Empresa Agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;

5. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; y,

6. Las Propiedades Comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

II. Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria, sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agroecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico.

TÍTULO V

SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 64° (Objeto)

El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio a pedido de parte.

Artículo 65° (Ejecución del Saneamiento)

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de esta ley, sujeto a las disposiciones de los artículos siguientes.

Artículo 66° (Finalidades).

I. El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso;
2. El catastro legal de la propiedad agraria;
3. La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias;
4. La titulación de procesos agrarios en trámite;
5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa. Siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

CAPITULO II MODALIDADES DEL SANEAMIENTO

Artículo 69º (Modalidades del Saneamiento).

I. El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades:

1. Saneamiento Simple;
2. Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN); y,
3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

Artículo 70º (Saneamiento Simple).

El Saneamiento Simple es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.

Artículo 71º (Saneamiento Integrado al Catastro).

I. El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) se ejecuta de oficio en arcas catastrales.

II. Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites.

Artículo 72º (Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)).

I. El saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen.

II. Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN-TCO).

III. Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reiertan a dominio originario de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen.

IV. En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria, en superficie y calidad suficientes, en zonas donde existan tierras disponibles, en consulta con los beneficiarios, de acuerdo a las previsiones de esta ley.

DECRETO SUPREMO Nº 27957, BOLETÍN Nº 6641
REGLAMENTO A LA LEY DE INSCRIPCIÓN DE DERECHOS REALES
24/12/2004

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º (OBJETO). El presente Decreto Supremo tiene por objeto ampliar, modificar y actualizar la normativa contenida en el Reglamento de 5 de diciembre de 1888, que regula la Ley de Inscripción de Derechos Reales de 15 de noviembre de 1887, concordando con las disposiciones del Código Civil y otras disposiciones legales relativas al funcionamiento y organización del Sistema de Registro de Derechos Reales, sobre bienes inmuebles, muebles sujetos a registro y derechos reales registrables.

Artículo 3º (ADMINISTRACIÓN). Conforme a disposiciones legales en vigencia, el Sistema del Registro de Derechos Reales, su suministro, dirección y administración está a cargo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial y tienen carácter de registros públicos.

CAPÍTULO II
DE LOS TÍTULOS SUJETOS A INSCRIPCIÓN

Artículo 4º (ACTOS SUJETOS A REGISTRO). Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1º, 7º, 8º y 9º de la Ley de Inscripción de Derechos Reales y en concordancia con los Artículos 1538º, 1540º y 1541º del Código Civil, se inscribirán en los registros respectivos, no sólo los actos y contratos especificados en ellos, sino también todos aquellos relativos a derechos reales, cuya seguridad y publicidad convenga a los interesados, siempre que se cumplan los requisitos legales.

Artículo 5º (ACEPCIÓN DE TÍTULO). Se entenderá por título, para los efectos de la inscripción, el documento público y fehacientes entre vivos, o por causa de muerte, en que funde su derecho sobre el inmueble o derecho real constituido, la persona a cuyo favor deba hacerse la inscripción, las providencias judiciales que resulten de certificaciones o ejecutorias expedidas en forma auténtica y los documentos privados legalmente reconocidos, conforme a los Artículos 4º y 7º de la Ley de Inscripción de Derechos Reales, concordantes con los Artículos 1542º y 1547º del Código Civil.

Artículo 6º (REQUISITOS DE FONDO DEL TÍTULO).

I. De acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 6º de la Ley de Inscripción de Derechos Reales, concordante con los Artículos 1548º y 1556º del Código Civil, todo título cuya inscripción se solicite deberá designar con absoluta claridad el nombre, apellido, estado, nacionalidad, profesión, cédula de identidad y domicilio de las partes; los bienes sujetos a la inscripción con especificación de su naturaleza, situación, ubicación, límites, superficie, planos aprobados legalmente y otras circunstancias que sirvan para identificarlos clara y distintamente; además de respetar las formalidades legales establecidas por los Artículos 491º y 1421º del Código Civil.

II. Todos los títulos, para su registro, deben ser presentados en originales, salvo orden judicial de registro de una copia de documento privado legalmente reconocido cuando el original se hubiera extraviado, deteriorado o invalidado por ruptura o causas extraordinarias.

Artículo 7º (REQUISITOS FORMALES DEL TÍTULO)

I. Aparte de los requisitos mencionados en el Artículo anterior, el título presentado debe cumplir los requisitos de forma que se ven en la carátula notarial -la que debe ser llenada por el notario actuante- consistentes en el Nº de Testimonio, Distrito, Clase, Nº de Notaría, nombre del notario, la suma (naturaleza del título o resumen del contenido del documento), lugar y fecha, signo y sello notarial, además de la

presentación de la Cédula de Identidad del solicitante y código catastral. En los documentos privados legalmente, reconocidos, debe presentarse el formulario de reconocimiento de firmas original, con todos los datos notariales.

II. Además el documento debe ser presentado con los siguientes comprobantes de pago: a) Todos los impuestos que, conforme a Ley, gravan al inmueble y al acto o hecho jurídicos y b) los valores judiciales y aranceles propios del registro, aprobados por el Consejo de la Judicatura y el H. Senado Nacional, conforme lo establece el Artículo 13° II 7 de la Ley N° 1817 de 22 de diciembre de 1997.

III. Los notarios, cuando así lo determine el Consejo de la Judicatura, deberán incorporar los datos mencionados, en Formularios proporcionados para tal efecto por el Consejo de la Judicatura.

Artículo 8° (INTERÉS LEGÍTIMO PARA SOLICITAR LA INSCRIPCIÓN). Para pedir una inscripción, se entiende por interesado o por representante legítimo de éste, la persona en cuyo favor se hubiere otorgado el contrato, o aquella que deba representarla con arreglo a derecho en este acto específico, en función a su representación legal, como el padre por el hijo que está bajo su potestad, el tutor o curador por el pupilo o el inhábil o, en caso de representación voluntaria, el mandatario por el mandante, no admitiéndose la inscripción presentada por simples tramitadores que no acrediten su representación legal o voluntaria.

CAPÍTULO III DE LA FORMA Y EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN

Artículo 12° (SISTEMA Y TÉCNICA DE REGISTRO). Se adopta, para las inscripciones, el Sistema Integrado de los Registros de Derechos Reales (Registro Legal Gráfico Catastral), aplicando la técnica del Folio Real, que comprende esencialmente al inmueble física y jurídicamente determinado, luego al sujeto y al derecho.

Artículo 13° (SISTEMAS INFORMÁTICOS). El sistema integrado de registro podrá utilizar cualquier sistema informático que se acomode a las necesidades y exigencias de éste.

Artículo 14° (SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO). El sistema integrado de registro tanto para inmuebles del área urbana como del área rural, supone la consistencia de la información legal, extraída de los documentos que se presentan para su registro, con la información gráfica constituida por mosaicos de planos que contarán con referencias a coordenadas geográficas que permitan determinar la ubicación y linderos de los inmuebles, con el fin de evitar superposiciones y vacíos de derechos y, de tal manera, identificar y sanear inmuebles. Esta información gráfica será proporcionada al registro de Derechos Reales por las entidades competentes llamadas por Ley para el levantamiento respectivo (INRA, municipios, Catastro, etc.).

Artículo 15° (MATRICULACIÓN DE INMUEBLES).

I. A objeto de aplicación de la técnica del Folio Real, se instituye la matriculación previa de los inmuebles para dar curso a cualquier nuevo registro, sea por cambio de titular, por gravámenes y restricciones en general, subinscripciones, cancelaciones o en oportunidad de emitir Certificaciones, Informes y otros trámites.

II. La matriculación consiste en la primera inscripción del inmueble, propietario y derecho en el Folio Real, sea porque se lo registra por primera vez o porque se transfiere la información del anterior sistema (personal) e implica la codificación interna, única a nivel nacional, permanente y definitiva del inmueble y la depuración de derechos.

III. La depuración de derechos consiste en extraer de todos los Libros relativos a un mismo inmueble, todos los derechos vigentes elaborar un certificado interno de propiedad y gravámenes y volcarlos al Folio, con más su antecedente dominial.

Artículo 16° (MATRÍCULA). La matrícula es un número único consignado en un Folio Real, que identifica al inmueble de acuerdo a su ubicación geográfica, tomando en cuenta departamento, provincia, sección y cantón y un número secuencial de ingreso en ese cantón, por tanto, cada inmueble independiente, tendrá una sola matrícula.

Artículo 17° (CERTIFICACIÓN MEDIANTE EL FOLIO REAL). El Folio Real, con toda la información vigente del inmueble, constituye certificación y/o Informe de su estado jurídico actual y total, conteniendo especificación sobre la descripción y características del inmueble, titular del derecho, restricciones y gravámenes que pesan sobre el bien y cancelaciones de aquellos.

Artículo 34° (LUGAR DE LAS INSCRIPCIONES).

I. Toda inscripción se efectuará en la oficina de Registro de Derechos Reales que tenga la jurisdicción territorial conforme a la ubicación de inmueble, no surtiendo efecto legal la inscripción realizada en distinta jurisdicción, en concordancia con el Artículo 1563° I.- del Código Civil.

II. Si el inmueble (urbano o rural) abarca dos o más jurisdicciones territoriales, la inscripción de la parte correspondiente, se efectuará en cada una de ellas, debiendo constar este hecho en los asientos respectivos.

Artículo 63° (EXTINCIÓN DEL INMUEBLE). Para los efectos del Artículo 37°, caso 1° de la Ley de Inscripción de Derechos Reales, concordante con el inciso 1 del Artículo 1558° del Código Civil, se entenderá por extinguido el inmueble objeto de la inscripción, cuando desaparezca completamente el suelo por cualquier accidente natural, ordinario o extraordinario, como la fuerza de los ríos, la mudanza de sus álveos u otros acontecimientos semejantes, pues al asignarse una matrícula a cada inmueble, ésta subsiste mientras subsista el suelo. Cada transmisión del derecho propietario o modificación de otro derecho real, será objeto de un nuevo asiento correlativo en el Folio.

Artículo 64° (CANCELACIÓN TOTAL DE LAS INSCRIPCIONES). Las inscripciones se cancelarán totalmente, previa solicitud y orden correspondiente, en los casos previstos por el Artículo 37° de la Ley de Inscripción de Derechos Reales, concordante con el Artículo 1558° del Código Civil, figurando esta situación en la columna "C" de Cancelaciones del Folio Real.

Artículo 65° (CANCELACIÓN PARCIAL DE LAS INSCRIPCIONES).

I. Conforme al Artículo 1559° del Código Civil, podrá pedirse y ordenarse la cancelación parcial de las inscripciones por reducción parcial: del inmueble inscrito, del derecho inscrito o de la suma garantizada con el gravamen.

II. Las cancelaciones parciales referidas al inmueble o a un derecho real que afecte la titularidad, se registrarán como subinscripciones, en un nuevo asiento de la columna "A", en tanto que las referidas a derechos reales accesorios, se cancelarán parcialmente en la columna "C", haciendo referencia al asiento cancelado y se inscribirán las modificaciones en un nuevo asiento de la columna "B", manteniendo la prelación de la inscripción original.

Artículo 66° (EFECTOS DE LAS CANCELACIONES POR NULIDAD DE TÍTULOS). Las cancelaciones que se hagan por efectos de declararse nulos los títulos inscritos, surtirán sus efectos, retrotrayéndose su fecha a la fecha de la inscripción.

Artículo 67° (CANCELACIÓN DE ANOTACIONES PREVENTIVAS). Procederá la cancelación de las

DE LOS REGISTROS Y EL MODO DE LLEVARLOS

Artículo 71° (TÉCNICA REGISTRAL). Conforme a lo previsto por el Artículo 1564° - III del Código Civil y Artículos 12° y 13° del presente Reglamento, cada oficina de Registro, llevará el registro informatizado de los derechos reales, mediante la técnica del Folio Real, debiendo progresivamente realizar la migración de los registros manuales, anteriormente vigentes, al sistema informatizado.

Artículo 72° (EL FOLIO REAL). El Folio Real comprende los siguientes elementos.

En la parte superior: Datos del dominio sobre el inmueble, tales como número de la Matrícula, fecha de emisión, código catastral, ubicación, designación según el título (lote, casa, urbanización, etc.), superficie, medidas y linderos o colindancias, con relación a los puntos cardinales (este, oeste, norte y sur).

También consignará los antecedentes dominiales de Libros o Matrículas, que identifiquen el derecho propietario.

En la parte inferior, se consignarán tres columnas: A) Titularidad sobre el dominio, con una subcolumna de proporción, B) Gravámenes y restricciones y C) Cancelaciones.

Artículo 73° (REGISTRO REAL). Cada inmueble será registrado asignándole un número de matrícula, que permanecerá invariable, independientemente del cambio de titular o propietario del mismo e identificándolo conforme lo expresado en el Artículo 16° del presente Reglamento y la información mencionada en el Artículo precedente.

Artículo 78° (PROCEDIMIENTO DE LAS INSCRIPCIONES). Recibido el trámite con todos los requisitos de forma, (establecidos en los Artículos 6° y 7° del presente Reglamento) cancelados los aranceles, valores y servicios, será asignado a los funcionarios del registro para la matriculación e inscripción en el Registro. El funcionario que tenga a su cargo el trámite deberá verificar el cumplimiento de requisitos de fondo:

- a) Identidad de las partes, generales de ley, comparecencia de los mismos en el documento.
- b) Coincidencia de los datos de registro del antecedente dominial.
- c) Coincidencia de la superficie y del código catastral del terreno, declarados y registrados.
- d) Consentimiento del cónyuge o de los copropietarios; si corresponde.
- e) Respeto del tracto sucesivo.
- f) Superficie a transferir y/o detalle del inmueble.
- g) Coincidencia de datos de planos con los del documento o registro.

Estando en orden los títulos presentados y existiendo las coincidencias exigidas, procederá la inscripción correspondiente, la que deberá ser verificada antes de ser impresa en el Folio Real correspondiente.

Artículo 79° (ARCHIVOS DE LAS OFICINAS DE REGISTRO DE DERECHOS REALES).

I. Las oficinas de registro de Derechos Reales mantendrán en sus archivos, para consultas de datos históricos y vaciado de ellos al Folio Real, los Libros de Propiedad, de Hipotecas y Gravámenes, los de Anotaciones Preventivas y los de Prendas (sin desplazamiento, bancarias, simples), numerados en tantos libros, cuantas sean la capital y provincias de que se compone cada Departamento.

II. Para el objeto del Parágrafo anterior, los Libros estarán encuadernados y foliados de manera que no pueda extraerse de ellos foja ninguna sin dejar señales de la sustracción, ni volver a ser encuadernados, conservando su primitiva forma y dimensiones.

III. Los Folios Reales se archivarán en orden cronológico en base al número de matrículas correlativas, no pudiendo ser empastados a fin de permitir insertar nuevos Folios referentes a la misma matrícula, es decir, al mismo inmueble.

CAPÍTULO VII DE LA ORGANIZACIÓN DE REGISTRO, DE LAS OFICINAS REGISTRALES Y DE LA PUBLICIDAD DE LOS REGISTROS

Artículo 80° (DEFINICIÓN Y OBJETO DEL REGISTRO DE DERECHOS REALES). El Registro de Derechos Reales es el órgano encargado de efectuar, a solicitud de parte, por disposición legal o por mandato judicial, todas las inscripciones y anotaciones a que se refieren la Ley de Inscripción de Derechos Reales, el Código Civil y el presente Reglamento, tal como lo indica el Artículo 267° de la Ley N° 1455 de Organización Judicial. El Registro de Derechos Reales a nivel nacional y las oficinas de registro departamentales, provinciales y zonales, dependen del Consejo de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

Artículo 82° (OFICINAS DEL REGISTRO DE DERECHOS REALES).

I. En cada capital de Departamento funcionará una oficina de Registro Distrital de Derechos Reales, encargada de todas las operaciones que le están asignadas por las disposiciones mencionadas en la Ley de Inscripción de Derechos Reales, el Código Civil y el presente Reglamento. En las provincias funcionarán Oficinas Provinciales y en las capitales densamente pobladas, funcionarán oficinas Zonales de Registro, con las mismas atribuciones que la oficina distrital.

II. La oficina Distrital de Registro tendrá a su cargo la supervisión y el control de las oficinas Provinciales y Zonales correspondientes al distrito.

DECRETO SUPREMO Nº 25100
SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO.
15/07/1998

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º (Naturaleza).- La función catastral constituye un servicio público de alto interés para el Estado y la sociedad, mediante el cual se genera, sistematiza, registra y presta información sobre los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles.

Artículo 2º (Objeto).- La presente norma tiene por objeto establecer un marco institucional para el adecuado y coordinado funcionamiento de los organismos que tienen la responsabilidad de operar y mantener el sistema catastral, tanto urbano como rural.

Artículo 3º (Finalidades del Catastro).- La función catastral, en su concepción integrada y multiutilitaria, tiene las siguientes finalidades:

1. Técnica: Para lograr con precisión la identificación física del inmueble, mediante operaciones de medición que establezcan su correcta ubicación, dimensiones, límites y otras características similares, necesariamente vinculadas a la información jurídica sobre el bien inmueble.
2. Jurídica: Para lograr la seguridad del derecho propietario, determinando la situación jurídica del inmueble, sus mutaciones, modificaciones y su publicidad a través de los correspondientes registros de propiedad. La información jurídica debe estar necesariamente vinculada a la información técnica sobre el bien inmueble.
3. Económica: Para lograr una base adecuada de información, como instrumento de apoyo a la planificación y la inversión, tanto pública como privada.
4. Fiscal: Para determinar el valor de los bienes inmuebles urbanos y rurales, como base para optimizar la recaudación fiscal, bajo principios de proporcionalidad y equidad impositiva, así como para orientar y dar estabilidad al mercado inmobiliario.

Artículo 4º (Publicidad).- Toda la información que generen, procesen y administren los sistemas de catastro es de carácter público y tiene valor oficial. Toda persona, natural o jurídica, con interés legítimo tiene libre acceso a dicha información y el órgano catastral, que inviste la condición de registro público, es responsable de la veracidad de la información que preste.

Artículo 5º (Regulación Técnica).- La función catastral en su operación, administración y servicios, estará sujeta a las normas y regulaciones técnicas que emitan los respectivos órganos competentes.

CAPITULO II
MARCO INSTITUCIONAL

Artículo 6º (Sistema Nacional de Catastro).- Se instituye el Sistema Nacional de Catastro, bajo el concepto de integralidad y unidad técnica de la función catastral urbana y rural. El Sistema Nacional de Catastro estará integrado por los siguientes componentes:

1. Instituto Nacional de Catastro (INC)
2. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)
3. Gobiernos Municipales
4. Registros Públicos

CAPITULO III

INSTITUTO NACIONAL DE CATASTRO

Artículo 7° (Naturaleza Institucional).- Créase el Instituto Nacional de Catastro (INC), como institución pública descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propios e independencia de gestión administrativa.

El INC, en el desarrollo de sus funciones, estará bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Artículo 8° (Misión Institucional y Atribuciones).- El INC tendrá como competencia básica el planificar, ejecutar, normar, formar, mantener y actualizar el sistema de Catastro Urbano.

En aplicación de esta competencia, el INC tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Implantar y consolidar el Catastro Urbano a nivel nacional.
- b) Aplicar las políticas y normas para la gestión del catastro urbano en lo concerniente a servicios básicos y vivienda, formuladas por el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 38 del decreto supremo 24855 de 22 de septiembre de 1997.
- c) Planificar la actualización, desarrollo e integración de los sistemas catastrales existentes.
- d) Emitir las normas técnicas para la ejecución y operación de las actividades catastrales.
- e) Elaborar y difundir el Reglamento Técnico Nacional de Catastro y vigilar su cumplimiento.
- f) Promover y canalizar cooperación técnica y financiera para la ejecución de proyectos de catastro.
- g) Coordinar con el INRA, los gobiernos municipales, los registros públicos y entidades interesadas, la aplicación de los sistemas y normas catastrales, con el objetivo de procurar su armonización y unificación.
- h) Promover el desarrollo y conformar en forma progresiva el Catastro Nacional integrado y consolidado.

Artículo 9° (Estructura Orgánica).- El INC estará constituido por los siguientes niveles de estructura orgánica:

- Un directorio, como nivel superior para formular las políticas y adoptar las decisiones institucionales.
- Un director ejecutivo, como órgano ejecutivo y técnico encargado de la aplicación de las políticas, normas y de la ejecución de las acciones institucionales.

Artículo 10° (Directorio).- El Directorio del INC se hallará Integrado de la siguiente forma:

- El Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación como presidente nato del directorio.
- Un representante del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Un representante del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- Un representante de la Asociación de Gobiernos Municipales.
- Un representante del Poder Judicial.
- El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Catastro quien participará en el Directorio con derecho a voz, pero no a voto.

Artículo 13° (Patrimonio y Recursos Financieros).- El patrimonio y los recursos para financiar las operaciones del INC, estarán constituidos en la siguiente forma:

- 1) El INC será financiado con los recursos que el Tesoro General de la Nación destinaba a las entidades que efectuaban tareas relacionadas con el catastro urbano y rural.
- 2) El INC asumirá todos los derechos, obligaciones, activos y la titularidad de los programas y proyectos con recursos de cooperación externa, asignada y bajo la responsabilidad de la ex- Dirección Nacional de Catastro que dependía de la anterior Secretaría Nacional de Participación Popular.
- 3) Los bienes y equipos iniciales que sean adquiridos mediante el aporte del Tesoro General de la Nación o recursos de la cooperación externa.
- 4) Las asignaciones presupuestarias anuales incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.
- 5) El 25% proveniente del monto anual recaudado por el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) que el Tesoro General de la Nación deberá asignar.
- 6) Los recursos no reembolsables provenientes de la cooperación internacional.
- 7) Los recursos propios (generados mediante la prestación de servicios).
- 8) Los aportes y donaciones que pueda recibir de organismos internacionales, gobiernos extranjeros y empresas o instituciones privadas, nacionales o extranjeras.
- 9) El INC podrá comprar servicios de empresas privadas o estatales nacionales o extranjeras para la ejecución de proyectos catastro.

Artículo 14° (Estatuto Orgánico).- La organización y funcionamiento del INC, en todas sus estructuras técnicas y administrativas, así como en cuanto a sus funciones y operaciones, se sujetará a su correspondiente estatuto orgánico, que deberá ser aprobado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

CAPITULO IV INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

Artículo 15° (Competencia Catastral).- El INRA, de conformidad a las atribuciones que le son conferidas por la ley 1715 de 18 de octubre de 1996, es el encargado de la ejecución, formación, mantenimiento, actualización y reglamentación del Catastro Rural, teniendo la responsabilidad de emitir las normas técnicas para la ejecución del catastro rural legal, integrado al saneamiento de la propiedad agraria.

Artículo 16° (Coordinación).- El INRA, dentro del concepto de Sistema Nacional integrado que formula el presente decreto supremo, coordinará acciones y consensuará las normas técnicas catastrales con el INC, con el fin de armonizar y uniformar el catastro nacional.

Artículo 17° (Transferencia de Información).- A efectos de conformar el Catastro Nacional consolidado, el INRA transferirá al INC, en forma continua, información actualizada sobre el Catastro Rural.

CAPITULO V GOBIERNOS MUNICIPALES

Artículo 18° (Competencia Catastral). Los gobiernos municipales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9, Inc. 2, de la Ley Orgánica de Municipalidades, tienen la atribución de administrar los instrumentos reguladores del Sistema de Catastro Urbano, como base de la recaudación de Impuestos de dominio municipal y para la planificación del desarrollo, infraestructura y equipamiento en sus correspondientes jurisdicciones.

Artículo 19° (Adecuación).- Los gobiernos municipales que cuenten con sistemas catastrales, deberán adecuarlos a las normas del presente decreto y a las que establezca el INC a nivel general.

Artículo 20° (Administración de la Información Catastral).- El INC ejecutará en coordinación con los municipios catastros municipales urbanos, estando obligado a proveer información catastral a los mismos, los que la administrarán con el objeto de cumplir las atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Participación Popular les otorgan en esta materia.

Artículo 21° (Coordinación y Cooperación).- Los gobiernos municipales coordinarán con el INC y el INRA la administración de los sistemas catastrales. El INC y el INRA presentarán cooperación y apoyo en todo lo relativo a la administración de la información catastral y el cumplimiento de las correspondientes normas técnicas.

Artículo 22° (Transferencia de Información).- Los gobiernos municipales, transferirán al INC la información existente en sus actuales sistemas de catastro municipal, a efectos de conformar el Catastro Nacional consolidado.

CAPITULO VI REGISTROS PUBLICOS

Artículo 23° (Suministro de Información).- El INC pondrá a disposición de los registros públicos la información catastral que requieran para sus fines específicos, prestándoles servicios y apoyo técnico. Las condiciones de este suministro y apoyo serán establecidas mediante convenios de servicio permanente o específico, según el caso.

Artículo 24° (Registro de Derechos Reales).- En el marco de la coordinación entre los Poderes del Estado, el INC, el INRA y los Registros de Derechos Reales, coordinarán la implantación de un sistema integrado de registro que utilice un solo código de identificación, con el fin de adoptar el folio real como base de la seguridad jurídica del derecho propietario.

Los Registros de Derechos Reales, deberán informar al INC y al INRA sobre toda mutación o cambio jurídico en el derecho propietario de los bienes inmuebles, a fin de conformar el Catastro Nacional Consolidado.

Artículo 25° (Transferencia de Información).- Con el fin de uniformar el sistema catastral, el INC y el INRA deberán transferir la información que generen, procesen o mantengan a los Registros de Derechos Reales para su correspondiente administración y mantenimiento, de conformidad a reglamento especial.

CAPITULO VII FORMACION, MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DE LA INFORMACION CATASTRAL

Artículo 26° (Formación del Catastro).- Los organismos con función catastral, podrán conformar sus sistemas catastrales por si mismos o a través de concesión a empresas especializadas, cumpliendo en todo caso las normas técnicas correspondientes.

Artículo 27° (Mantenimiento del Catastro).- El mantenimiento de la información catastral es el conjunto de operaciones destinadas a conocer y registrar las mutaciones que experimenta el inmueble, tanto en sus aspectos físicos como jurídicos.

Artículo 28° (Actualización del Catastro).- La actualización es el proceso masivo, sectorizado y periódico que permite verificar la información disponible, tomando como base las mutaciones realizadas y las variaciones que pudieron haberse producido en el mercado de valores inmobiliarios.

Artículo 29° (Responsabilidad del Mantenimiento y la Actualización).-

1) El Instituto Nacional de Catastro realizará el mantenimiento y la actualización de la información catastral en el área urbana, así como será responsable de la conformación progresiva del Catastro Nacional consolidado.

2) El Instituto Nacional de Reforma Agraria realizará el mantenimiento y la actualización de la información catastral en el área rural.

3) Los Registros de Derechos Reales efectuarán el mantenimiento y la actualización de los datos jurídicos, de acuerdo con la información catastral que debe serles proporcionada por el INC y el INRA.

Artículo 30° (Asignación de recursos al INRA).- Mientras dure el proceso de saneamiento establecido por la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, el Tesoro General de la Nación debe asignar anualmente al Instituto Nacional de Reforma Agraria el 50% del monto anual recaudado a través del Régimen Agropecuario Unificado.

CAPITULO VIII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 31° (Derecho a la Información Catastral).- Constituyendo el catastro un registro público, toda persona natural o jurídica legítimamente interesada, así como las instituciones públicas que en el ejercicio de su competencia requieran información catastral, podrán solicitarla al INC, que deberá proporcionarla de conformidad a sus reglamentos internos.

Artículo 32° (Obligaciones).- Los propietarios o poseedores de bienes inmuebles tienen las siguientes obligaciones:

1. Permitir al funcionario acreditado previa identificación, el ingreso a sus inmuebles para efectuar las operaciones catastrales, la colocación de las marcas de referencia geodésica y catastrales en el predio,

2. Poner en conocimiento de los funcionarios catastrales los títulos de propiedad y otros documentos que contengan información sobre los predios.

3. Cooperar a la identificación de sus linderos, asistiendo personalmente o por medio de representante.

**DECRETO SUPREMO Nº 24773
SE APRUEBA EL RÉGIMEN DE CONCESIONES DE TIERRAS FISCALES PARA FINES DE
CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, INVESTIGACIÓN Y
ECOTURISMO.**

31/07/1997

**TITULO I
REGIMEN DE CONCESIONES DE USO DE TIERRAS FISCALES**

Artículo 1º (Ámbito de Aplicación)

El presente Título regula el régimen para el otorgamiento de concesiones de uso de tierras fiscales por la Superintendencia Agraria del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 2º (Naturaleza y Alcance de la Concesión)

La concesión de uso es un contrato de derecho público por medio del cual la autoridad concedente otorga a un particular derecho a la utilización privativa, exclusiva o diferencial de una parte de las tierras fiscales que constituyen su objeto, salvando derechos de terceros.

Artículo 3º (Objeto y Finalidades de la Concesión)

I La concesión de uso se otorgará sobre las tierras fiscales y para las finalidades señaladas a continuación:

- a) En áreas protegidas, para conservación y protección de la biodiversidad, investigación científica y ecoturismo;
- b) En tierras inmovilizadas pendientes de clasificación, señaladas en el artículo 8 de la Ley 1700 de 12 de julio de 1996, para conservación y protección de la biodiversidad e investigación científica; y
- c) En tierras clasificadas como impropias para actividades de explotación forestal, agrícola o pecuaria, para conservación y protección de la biodiversidad, investigación científica y ecoturismo.

II La concesión de uso también podrá otorgarse sobre tierras de explotación forestal, agrícola o pecuaria desafectadas de esta calidad por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y afectadas al dominio público.

Artículo 4º (Titular de la Concesión)

I Podrán ser titulares de concesiones de uso las personas individuales o colectivas, habilitadas por autoridad competente para el ejercicio de las actividades vinculadas a la finalidad de la concesión, mediante licencia, permiso o cualquier forma de autorización, expedidos conforme a disposiciones legales y/o reglamentarias vigentes.

Artículo 6º (Duración de la Concesión)

I La duración de la concesión de uso será fijada teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de la actividad para cuyo ejercicio se otorga y, en su caso, la necesidad de que el concesionario use la tierra por un tiempo suficiente para que la respectiva actividad resulte económicamente rentable y socialmente útil.

II Las concesiones de uso se otorgarán por un plazo máximo de quince (15) años, prorrogable hasta un máximo de cuarenta (40) años.

**LIBRO SEGUNDO
DE LOS BIENES, DE LA PROPIEDAD Y DE LOS DERECHOS REALES SOBRE LA COSA
AJENA**

**TITULO I
DE LOS BIENES
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES
SECCION II
DE LOS BIENES INMUEBLES Y MUEBLES**

Artículo 75° (BIENES INMUEBLES).

I. Son bienes inmuebles la tierra y todo lo que está adherido a ella natural o artificialmente.

II. Son también inmuebles las minas, los yacimientos de hidrocarburos, los lagos, los manantiales, y las corrientes de agua.

Artículo 77° (MUEBLES SUJETOS A REGISTRO).

Los bienes muebles sujetos a registro se rigen por las disposiciones que les conciernen y, en su defecto, por las de los bienes muebles.

**SECCION IV
DE LOS BIENES CON RELACIÓN A QUIENES PERTENECEN
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 87° (NOCION).

1. La posesión es el poder de hecho ejercido sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad u otro derecho real. (Art. 100 Código Civil, Art. 459 Código de Familia)

II. Una persona posee por sí misma o por medio de otra que tiene la detentación de la cosa.

**TITULO III
DE LA PROPIEDAD
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 105° (CONCEPTO Y ALCANCE GENERAL).

1. La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico. (Art. 22 de la Const. Pol. del Estado. Art. 85 del Código Civil)

II. El propietario puede reivindicar la cosa de manos de un tercero y ejercer otras acciones en defensa de su propiedad con arreglo a lo dispuesto en el libro V del Código presente. (Arts. 881, 1279, 1453, 1459 del Código Civil)

Artículo 106° (FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD). La propiedad debe cumplir una función social.

Artículo 108° (EXPROPIACION).

1. La expropiación sólo procede con pago de una justa y previa indemnización, en los casos siguientes:

1) Por causa de utilidad pública.

2) Cuando la propiedad no cumple una función social.

II. La utilidad pública y el incumplimiento de una función social se califican con arreglo a leyes especiales, las mismas que regulan las condiciones y el procedimiento para la expropiación. (Art. 22 Const. Pol. del Estado).

III. Si el bien expropiado por causa de utilidad pública no se destina al objeto que motivó la expropiación, el propietario o sus causahabientes pueden retraerlo devolviendo la indemnización recibida. Los detrimentos se compensarán previa evaluación pericial. (Art. 60 Código Civil)

Artículo 110° (MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD).

La propiedad se adquiere por ocupación, por accesión, por usucapión, por efecto de los contratos, por sucesión mortis causa, por la posesión de buena fe y por los otros modos establecidos por la ley.

SECCION III
CAPITULO VI
DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Artículo 210° (DOMINIO ORIGINARIO DE LAS TIERRAS Y FACULTAD DE DISTRIBUCION).

Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural. (Art. 1 Ley de Reforma Agraria, Art. 72 Código Civil)

Artículo 211° (MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD AGRARIA).

I. El trabajo es el modo fundamental de adquirir la propiedad agraria.

II. Los otros modos de adquirir dicha propiedad son los previstos en este Código, en cuanto sean compatibles con su naturaleza específica.

Artículo 212° (CONSERVACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA).

El trabajo es el medio para la conservación de la propiedad agraria. Los fundos abandonados o los que no se trabajen revierten al Estado conforme a las leyes especiales pertinentes.

CÓDIGO CIVIL. LIBRO QUINTO

TITULO V DE LOS REGISTROS PUBLICOS

CAPITULO I DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

Artículo 1521° (DIRECCION GENERAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS).

Los registros públicos para el Estado Civil de las personas y para los derechos reales están centralizados en la Dirección General de Registros que depende de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 1522° (DEPARTAMENTOS).

Los registros públicos se dividen en dos departamentos:

- 1) Del Estado Civil de las personas.
- 2) De los derechos reales.

Artículo 1523° (PUBLICIDAD).

Los funcionarios a cargo de los registros otorgarán directamente los extractos y certificaciones a los interesados, excepto cuando se requiera autorización judicial. (Art. 1296 del Código Civil)

Artículo 1524° (NORMAS APLICABLES).

Los registros públicos se rigen por las reglas del Código presente así como por las disposiciones reglamentarias correspondientes.

CAPITULO III DEL REGISTRO DE LOS DERECHOS REALES

SECCION I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1538° (PUBLICIDAD DE LOS DERECHOS REALES; REGLA GENERAL).

I. Ningún derecho real sobre inmuebles surte efectos contra terceros sino desde el momento en que se hace público según la forma prevista por este Código.

II. La publicidad se adquiere mediante la inscripción del título que origina el derecho en el Registro de los Derechos Reales.

III. Los actos por los que se constituyen, transmiten, modifican o limitan los derechos reales sobre bienes inmuebles y en los cuales no se hubiesen llenado las formalidades de inscripción, surten sus efectos sólo entre las partes contratantes con arreglo a las leyes, sin perjudicar a terceros interesados.

SECCION II DE LOS TÍTULOS SUJETOS A INSCRIPCIÓN

Artículo 1540° (TÍTULOS A INSCRIBIRSE).

Se inscribirán en el registro:

- 1) Los actos a título gratuito u oneroso por los cuales se transmite la propiedad de bienes inmuebles.
- 2) Los actos que constituyen, transfieren, modifican o extinguen el derecho de usufructo sobre inmuebles, y los derechos a construir y de superficie.
- 3) Los actos que constituyen, modifican o extinguen las servidumbres y los derechos de uso y habitación.
- 4) Los actos por los cuales constituyen, reducen, extinguen o cancelan hipotecas inmuebles.
- 5) Los contratos de anticresis.

- 6) Los contratos de sociedad y el acto por el que se constituye una asociación que comprendan el goce de bienes inmuebles o de otros derechos reales inmobiliarios.
- 7) La constitución del patrimonio familiar o sus modificaciones.
- 8) Los contratos por los cuales se constituye, reduce o extingue la prenda sin desplazamiento.
- 9) Los contratos por los cuales se arriendan inmuebles por más de tres años o anticipan alquileres por más de un año, o sus modificaciones.
- 10) Las disposiciones testamentarias que recaen sobre derechos reales inmobiliarios, así como las resoluciones que confieran misión en posesión hereditaria.
- 11) La división de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios.
- 12) Las concesiones y adjudicaciones mineras, petroleras, de tierras, aguas y otras semejantes otorgadas por el Estado, así como los actos que perfeccionan, trasladan o modifican derechos al respecto.
- 13) Las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada que reconocen la constitución, transferencia, modificación o extinción de los derechos señalados en los casos anteriores.
- 14) Los impedimentos y prohibiciones que restringen el derecho de propiedad, interrumpen la posesión o limitan la libre disposición de los bienes inmuebles o la restablecen, tales como las resoluciones judiciales ejecutoriadas por las cuales se admite la cesión de bienes, los actos que interrumpen la usucapión, la declaratoria de incapacidad o de ausencia, la separación judicial de bienes matrimoniales y otras.
- 15) La cancelación de todo título registrado, dispuesta por autoridad judicial mediante acto o instrumento legal idóneo.
- 16) Todo cuanto, además, disponga la ley.

SECCION IX DE LOS REGISTROS

Artículo 1561° (OFICINAS DEL REGISTRO DE LOS DERECHOS REALES).

I. En cada distrito judicial funcionará, a cargo de un juez registrador, una oficina del Registro de los Derechos Reales, para cumplir todas las funciones que le están encargadas por este Código y por leyes especiales.

II. Podrán también organizarse oficinas regionales en centros cuya actividad económica justifique tal organización. (Art. 267 de la Ley N° 1455 de 18 de febrero de 1993).

Artículo 1562° (CARACTER PUBLICO, CERTIFICADOS Y TESTIMONIOS).

I. Los registros son públicos y, para asegurar la publicidad de las inscripciones y anotaciones, estarán a disposición de cualquier interesado que desee consultarlos.

II. Los registradores, expedirán los certificados, testimonios y extractos que se les soliciten.

Artículo 1563° (LUGAR DE LAS INSCRIPCIONES O ANOTACIONES).

I. No surte ningún efecto la inscripción hecha en un distrito donde no se hallan los bienes.

II. Cuando un bien se halle en dos o más distritos, la inscripción se hará en cada uno de ellos.

Artículo 1564° (LIBROS DE LOS REGISTROS).

I. Cada oficina llevará anualmente libros especiales para los efectos establecidos en el Título presente; de registro de la propiedad inmobiliaria, de hipotecas y gravámenes y de anotaciones preventivas; asimismo de prenda sujeta a registro con las respectivas especificaciones.

II. Independientemente llevará los libros auxiliares y de inventarios, así como índices alfabéticos y cronológicos, bajo un sistema de fichas.

III. Se organizará también un servicio de reproducción por micropelícula y xerografía u otros sistemas similares.

Artículo 1565° (RESPONSABILIDAD DEL REGISTRADOR).

El registrador está sujeto a responsabilidad civil, aparte de la penal o disciplinaria que corresponda, por los actos u omisiones en que incurra violando las disposiciones de este Título.

Artículo 1566° (DISPOSICIONES APLICABLES).

I. La inscripción de la propiedad y de otros derechos reales sobre bienes muebles sujetos a registro, se hará en los registros propios determinados por las leyes que les conciernen.

II. Son aplicables a los muebles sujetos a registro, las disposiciones del Capítulo presente en todo cuanto no se oponga a las leyes especiales pertinentes.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

20/02/2004

PARTE PRIMERA

LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO

TITULO PRIMERO

DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Artículo 7° Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

i) A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social;

Artículo 8° Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales:

d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos;

TITULO SEGUNDO

GARANTIAS DE LA PERSONA

Artículo 22°

I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.

Artículo 25° Dentro de 50 kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.

Artículo 27° Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva, según los casos.

PARTE TERCERA

REGIMENES ESPECIALES

TITULO TERCERO

CAPÍTULO V

REGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO

Artículo 165° Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

Artículo 166° El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

Artículo 167° El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las, propiedades comunitarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

Artículo 169° El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. La mediana propiedad y la empresa

agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico social, de acuerdo con los planes de desarrollo.

Artículo 171° Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbre e instituciones.

El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

Artículo 175° El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el registro de Derechos Reales.